

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๒

วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๒

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยสิทธิออกเสียงลงคะแนน
เลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตามคำร้องลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยชี้แจงว่า ในการเตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง ดังนี้

๑. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งจะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง และที่เลือกตั้งแห่งใด รวมทั้งในการเลือกตั้งทั่วไปจะมีสิทธิลงคะแนนแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อทุกกรณีหรือไม่ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีชื่อปัจจุบันอยู่ในทะเบียนบ้านเขตจังหวัดขอนแก่น (อำเภอเมือง เขตเลือกตั้งที่ ๑) ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน แต่มาทำงานเป็นประจำที่กรุงเทพมหานคร (เขตพระนคร เขตเลือกตั้งที่ ๑) โดยไม่ได้แจ้งย้ายทะเบียนบ้านตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือแจ้งย้ายทะเบียนบ้านตามกฎหมายดังกล่าวจากจังหวัดขอนแก่น (อำเภอเมือง) มาอยู่ในกรุงเทพมหานคร (เขตพระนคร) เป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ในกรณีเช่นนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวต้องเดินทางกลับไปออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อที่จังหวัดขอนแก่น (อำเภอเมือง เขตเลือกตั้งที่ ๑) ซึ่งตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน หรือบุคคลดังกล่าวมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น) และแบบบัญชีรายชื่อ ณ กรุงเทพมหานคร (เขตพระนคร เขตเลือกตั้งที่ ๑) โดยไม่ต้องเดินทางกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่จังหวัดขอนแก่น (อำเภอเมือง)

นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเฉพาะแบบ บัญชีรายชื่อเพียงอย่างเดียวโดยมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับกรณีข้อหาหรือ ข้อ ๑ ว่า “สิทธิออกเสียง ลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง ไม่เท่ากับสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ในเขตเลือกตั้ง หรือที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง มาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๕ (๓) กล่าวคือ การใช้สิทธิ ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขตเลือกตั้งน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติไว้ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งในประเด็นนี้พระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๘๐ ได้บัญญัติสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งดังกล่าวไว้สองประเภท คือ สำหรับบุคคลประเภทแรก ซึ่งได้แก่ผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน มาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีผู้มีสิทธิออกเสียง มีชื่อปัจจุบันอยู่ในทะเบียนบ้านของเขตจังหวัดขอนแก่น (อำเภอเมือง เขตเลือกตั้งที่ ๑) ไม่น้อยกว่า เก้าสิบวัน แต่มาทำงานเป็นประจำที่กรุงเทพมหานคร (เขตพระนคร เขตเลือกตั้งที่ ๑) โดยไม่แจ้งย้าย ทะเบียนบ้านตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวย่อมมีสิทธิ ลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อได้โดยการเดินทางไป ใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดขอนแก่น (อำเภอเมือง เขตเลือกตั้งที่ ๑) ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งที่ตน มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันตามมาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

สำหรับบุคคลประเภทที่สอง ซึ่งได้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง มาตรา ๘๐ วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวก เพื่อป้องกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “.....การอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๐ วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวก...” ให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งประเภทนี้ โดยไม่ตราเป็นบทบัญญัติกฎหมาย จึงเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวกเพื่อป้องกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง รวมทั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเพียงอย่างเดียวได้ เพราะจะต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมายบัญญัติรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ วรรคสาม โดยบัญญัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเลือกตั้งของบุคคลประเภทนี้ไว้เทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๑ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

๒. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านได้เพียงใด รวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการลงคะแนนเลือกตั้งสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และกำหนดที่เลือกตั้งและวันลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้งได้หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รองรับสิทธิออกเสียงลงคะแนนของผู้เลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๓ ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน..... ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติ” ดังนั้น จึงเห็นว่าบทบัญญัติ มาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ แต่ประการใด และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า สิทธิออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัตินี้ น่าจะหมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสองประเภท คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งประเภทหนึ่ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีกประเภทหนึ่ง

สำหรับบุคคลทั้งสองประเภทนี้ หากประสงค์จะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งจะต้องแจ้งความประสงค์การขอใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จะกำหนด “ที่เลือกตั้งกลาง” สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว เพื่อใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ สำหรับสถานที่ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง “ที่เลือกตั้งกลาง” คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตจะต้องกำหนดให้อยู่ในพื้นที่ของเขตเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นมีสิทธิลงคะแนน เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของการกำหนดที่เลือกตั้งทั่วไป ซึ่งกำหนดให้ที่เลือกตั้งต้องอยู่ในหน่วยเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเห็นว่าการกำหนด “ที่เลือกตั้งกลาง” จะต้องกำหนดในเขตเลือกตั้งเป็นสำคัญ จะกำหนดนอกเขตเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไม่ได้ และในการกำหนด “ที่เลือกตั้งกลาง” ตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาได้ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงหารือว่า ความเห็นตาม ข้อ ๑ และข้อ ๒ ข้างต้นถูกต้องหรือไม่

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่าการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นชอบด้วยมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่าการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ
๒. ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาดังกล่าว หรือประธานรัฐสภา

สำหรับหลักเกณฑ์ข้อ ๑ นั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า “องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” มีความหมายอย่างไร

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่า “ต่างๆ” มีความหมายว่า “หลายอย่างซึ่งผิดกัน” (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๓๕๐) ดังนั้น “องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” จึงหมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรดังที่ผู้ทำคำวินิจฉัยได้กล่าวไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ (โปรดดูรายละเอียดในคำวินิจฉัยนั้นประกอบ)

การตีความเช่นนั้นน่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ให้มีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ก็ไม่น่าจะเติมคำว่า “ต่างๆ” ต่อท้ายคำว่า “องค์กร” ที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖๖

สำหรับหลักเกณฑ์ข้อ ๒ นั้น มีความหมายชัดเจนแล้ว จึงไม่ต้องตีความ

ตามที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร (ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป)

โดยที่เรื่องต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นทุกเรื่อง เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว จึงมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ