

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๒

วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เนื่องจากการเตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับสิทธิการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไม่ชัดเจน และอาจขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในกรณีมีข้อเท็จจริงปรากฏ ดังนี้

๑. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งจะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ณ เขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง และที่เลือกตั้งแห่งใด รวมทั้งในการเลือกตั้งทั่วไปจะมีสิทธิลงคะแนนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทุกกรณีหรือไม่ นอกจากนี้ในการเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง ลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่เฉพาะแบบบัญชีรายชื่อเพียงอย่างเดียวโดยไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้หรือไม่ ประการใด

๒. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านได้เพียงใด รวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการลงคะแนนเลือกตั้งสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดที่เลือกตั้งและวันลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้งได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขอเสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

๑. กรณีข้อหาหรือตามข้อ ๑ เห็นว่าสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งไม่เท่ากับผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่ในเขตเลือกตั้ง หรือที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลา ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ (๓) กล่าวคือ การใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งหรือมีชื่อ อยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติไว้ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งในประเด็นนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๐ ได้บัญญัติสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไว้ ๒ ประเภท คือ

๑.๑ ประเภทแรก บุคคลตามมาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติกรณีผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยพิจารณาเห็นว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๐๔ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ของการกำหนดเขตเลือกตั้ง และสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้แล้ว

๑.๒ ประเภทที่สอง กรณีบุคคลตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวก เพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตน มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่า เก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ในประเด็นนี้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “... การอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่เนื่องจาก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๐ วรรคสองบัญญัติให้ “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวก...” ให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งประเภทนี้ไว้ โดยไม่ต้องตราเป็นบทบัญญัติกฎหมาย

ดังนั้น ในประเด็นนี้จึงเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวกเพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง รวมทั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิลงคะแนนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเพียงอย่างเดียวได้ เพราะจะต้องดำเนินการ ตราเป็นกฎหมายบัญญัติรับรองบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ วรรคสาม โดย บัญญัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเลือกตั้งของบุคคลประเภทนี้ไว้ เทียบเคียง ได้กับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๑ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

๒. กรณีข้อหาหรือตามข้อ ๒ เห็นว่า กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไป ปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิ ลงคะแนนเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติ ที่รองรับสิทธิออกเสียงลงคะแนนของผู้เลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๓ ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน... ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติ”

ดังนั้น ในประเด็นนี้ จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งกับ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ แต่ประการใด จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว ความเห็นข้างต้น และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า สิทธิออกเสียงลงคะแนนของ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัตินี้ น่าจะหมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๒ ประเภท คือ

๒.๑ ประเภทแรก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง

๒.๒ ประเภทที่สอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง

สำหรับบุคคลทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าว หากประสงค์จะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง จะต้องแจ้งความประสงค์การขอใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต

เลือกตั้งที่ตนมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะกำหนด “ที่เลือกตั้งกลาง” สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว เพื่อใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา ๘๑ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งสถานที่ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง “ที่เลือกตั้งกลาง” คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตจะต้องกำหนดให้อยู่ในพื้นที่ของเขตเลือกตั้งที่ผู้เลือกตั้งนั้นมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของการกำหนดที่เลือกตั้งโดยทั่วไป ซึ่งกำหนดให้ที่เลือกตั้งจะต้องอยู่ในหน่วยเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ จากเหตุผลดังกล่าวเห็นว่าการกำหนด “ที่เลือกตั้งกลาง” จึงต้องกำหนดในเขตเลือกตั้งเป็นสำคัญ จะกำหนด “ที่เลือกตั้งกลาง” นอกเขตเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไม่ได้ และในประเด็นนี้เห็นว่าอำนาจหน้าที่วินิจฉัย “ที่เลือกตั้งกลาง” ตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา ดังกล่าวได้โดยตรงตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น จึงขอหารือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งว่า ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามข้อ ๑ และ ๒ ถูกต้องหรือไม่ หรือมีความเห็นเพิ่มเติมเป็นประการใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเพียงข้อหารือว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งสองข้อถูกต้องหรือไม่ อย่างไร ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่องค์กรต่างๆ และตามคำร้องเป็นการขอให้วินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสาม มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๑ ว่า ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยให้ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยเองได้

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงให้ยกคำร้อง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ