

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง ขอดำเนินการในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งคำร้องตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ ความเป็นมาและข้อเท็จจริงของเรื่องตามที่ปรากฏในหนังสือดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ไว้ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า

“บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

.....”

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้ที่ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควร แต่ในการพิจารณาดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

(๑) ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(๒) ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดจึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน จึงได้มีมติให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยก็คือ คำร้องขอของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ มาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยด้วยเสียงข้างมากเท่านั้น ฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นประเด็นที่จำต้องพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญ

ก็ได้รับรองฐานะนี้ไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ผ่านมา แต่ตุลาการฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่า สิ่งที่เป็นปัญหาก็คือ ลักษณะและเนื้อหาของคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในขอบข่ายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กรณียังไม่มีปัญหาเกิดขึ้นจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นเพียงคำขอปรึกษา ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยที่ข้าพเจ้าเห็นด้วยกับตุลาการฝ่ายเสียงข้างมาก จึงเห็นสมควรชี้แจงเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญควรรับเรื่องไว้พิจารณาดังนี้

๑. คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร...” ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ มิได้หมายความว่าจำเป็นต้องมีข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสององค์กรขึ้นไป แต่อาจเป็นปัญหาเฉพาะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งองค์กรใดก็ได้ ทั้งนี้ อาจอนุมานได้จากการเปรียบเทียบ มาตรา ๒๖๖ กับมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา ๒๕๘ ใช้คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น...” แต่มาตรา ๒๖๖ ใช้คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ฉะนั้น เรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นใด จะมีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๖ นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งกับองค์กรอื่น และในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ก็เคยรับเรื่องเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้พิจารณาแล้ว ถึงแม้ว่าปัญหานี้ จะมิใช่เป็นข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ตาม

๒. คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ตามนัยมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จำต้องเป็น ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เป็นแต่เพียงปัญหาสมมติฐานหรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต แต่เรื่องที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนี้ เป็นปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำลังประสบอยู่จริง กล่าวคือ มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้งที่จะกำหนด “หลักเกณฑ์และวิธีการ” ในการ “เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” สำหรับบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตาม มาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แต่ในการพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๓ ของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อสงสัยและมีความเห็นต่างกัน เป็นสองฝ่ายว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เรื่องนี้จึงมิใช่เป็นแต่เพียงกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอความเห็นหรือคำปรึกษาจากศาลรัฐธรรมนูญว่าสมควรจะดำเนินการอย่างไรเท่านั้น แต่เป็นกรณีที่

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนอย่างแท้จริงที่จะต้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยชี้ขาดก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเห็นว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ ชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

การแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเอกสารหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมมายังศาล ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ตอบว่าไม่มีความประสงค์จะยื่นเอกสารหรือชี้แจงเพิ่มเติม แต่ประการใด ข้าพเจ้าและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นบางท่าน เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรจะได้เชิญ ผู้แทนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาให้ถ้อยคำ อย่างน้อยก็ในประเด็นที่ว่า ตามความเห็นของฝ่าย ที่สองในคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง “อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้” นั้น ฝ่ายที่มีความเห็นดังกล่าว มีความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่า “สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” อย่างไร และเห็นว่ามิสิทธิอะไรบ้างที่ตรงตามความหมายของ ถ้อยคำดังกล่าว เพราะการจะเป็นประการใดก็ตาม สิทธิเช่นนี้น่าจะมีใช่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการ เลือกตั้งจะกำหนดได้เองตามอำเภอใจเป็นแน่ แต่ตุลาการ ฯ ส่วนใหญ่ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องฟัง คำชี้แจงจากคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเด็นนี้ จึงมิได้มีการดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้แล้ว ข้าพเจ้ายังเห็นอีกด้วยว่า ศาลรัฐธรรมนูญน่าจะใช้มาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ ให้เป็นประโยชน์โดยการเรียกเอกสารที่เกี่ยวกับการประชุมของรัฐสภา และเชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือแปรญัตติมาตรา ๒๓ ของร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาให้ถ้อยคำและข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในที่สุด ข้อเสนอดังกล่าวก็ต้องตกไป เพราะไม่ได้รับความเห็นชอบของตุลาการ ฯ เสียข้างมาก

คำวินิจฉัย

มาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุ อันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากการตรวจสอบรายงาน การประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้แล้ว พบว่าได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องการเสียสิทธิ

ในกรณีนี้กันอย่างกว้างขวาง แต่ก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่าสมควรจะ “ลงโทษ” บุคคลที่ไม่ทำหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ในลักษณะใด กล่าวคือ จะกำหนดโทษปรับเป็นเงิน หรือจะกำหนดให้เสียสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิในการเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญ สิทธิการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในระดับต่างๆ เป็นต้น หรือจะกำหนดให้เสียสิทธิที่จะได้ประโยชน์จากรัฐ เช่น สิทธิที่จะได้รับการลดหย่อนภาษี ค่ารักษาพยาบาลของรัฐ ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา หรือสิทธิการเข้ารับบริการสาธารณสุขจากรัฐ ฯลฯ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่าการเสียสิทธิให้เป็นไป “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายความว่า รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจในการกำหนดการเสียสิทธิให้แก่รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติสูงสุดแห่งรัฐ อีกทั้งยังมีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากปวงชนชาวไทย ครั้นเมื่อรัฐสภาพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติที่แน่ชัดได้อีก จึงได้ตราบทบัญญัติมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๔ ขึ้น ว่า “ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” ฉะนั้น สิ่งที่รัฐสภาได้ดำเนินการไปในเรื่องนี้ ก็คือ

๑. กำหนดประเภทของสิทธิที่จะต้องเสียไปในลักษณะกว้างๆ คือ จะต้องเป็น “สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” แต่มิได้ระบุลงไปให้แน่ชัดโดยเจาะจงว่าเป็นสิทธิอะไรบ้าง

๒. มอบให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะกำหนด “หลักเกณฑ์และวิธีการ” ในการเสียสิทธิเช่นว่านั้นต่อไป

ขั้นตอนทั้งสองดังกล่าวข้างต้นนี้ย่อมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

คำว่า “สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” มิได้นิยามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๔ และก็มิใช่เป็นคำศัพท์ทางกฎหมายที่สามารถจะสื่อให้ทราบในตัวของมันเองได้ว่าเป็นสิทธิอะไรบ้าง ถ้าพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว จะเห็นได้ว่าสิทธิหลายประเภทที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีลักษณะและเนื้อหาของ “สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” อาทิ มาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มาตรา ๕๒ ว่าด้วยสิทธิของผู้ยากไร้ที่จะได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มาตรา ๕๔ ว่าด้วยสิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน ๖๐ ปี บริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ มาตรา ๕๕ ว่าด้วยสิทธิของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ ที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ และ มาตรา ๒๔๒ ว่าด้วยสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการ

จัดหาทุนความให้ และสิทธิของบุคคลในคดีแพ่งที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐ นอกจากนั้นก็ยังมีสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐประเภทอื่นที่รับรองไว้ตามกฎหมายทั่วไปแต่ไม่ได้ อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิการกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อการศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น

ดังนั้น การที่มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ระบุให้แน่ชัดและเจาะจงลงไปว่า “สิทธิการ ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” เป็นสิทธิใดบ้างนั้น ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการให้ดุลพินิจแก่คณะกรรมการ การเลือกตั้งโดยปริยายในการกำหนดลักษณะของสิทธิที่จะต้องเสียไป พร้อมกับกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการในการเสียสิทธิดังกล่าวด้วย เพราะถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่กำหนดลักษณะของ “สิทธิ การได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” ที่จะต้องเสียไปไว้ก่อนแล้ว ย่อมจะไม่อยู่ในวิสัยของคณะกรรมการ การเลือกตั้งที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสียสิทธินั้นต่อไปได้เลย นอกจากนั้นแล้วสิทธิต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดว่าให้เป็นไป “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่ฉบับนี้ก็ยัง ไม่ปรากฏว่าได้มีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิดังกล่าวไว้ และเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ก็จะต้อง ถือว่ารัฐสภาได้อินอำนาจในการกำหนดสิทธิที่จะต้องเสียไปตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งๆ ที่มาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาเอง ดังที่ ปรากฏจากคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ประกอบกับมาตรา ๓๓๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนด “ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘” ขึ้น ทั้งนี้ น่าจะเป็นการละเมิดหลักการสำคัญข้อหนึ่งซึ่งระบุว่า ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจมาไม่มีสิทธิที่จะโอนอำนาจนั้นให้แก่ผู้ใดอื่นอีกต่อไปได้ เพราะจะเท่ากับเป็นการ ละทิ้งหรือโอนความรับผิดชอบซึ่งควบคู่กับอำนาจนั้นไปให้แก่ผู้อื่นอีกทอดหนึ่ง ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ อาจถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ข้อโต้แย้ง ของฝ่ายที่สองในคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่า “...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร... ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมิได้กำหนด ว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไป ใช้สิทธิเลือกตั้ง... เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งกำหนด จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว” นั้น จึงมีอาจรับฟังได้ เพราะเป็นข้อโต้แย้งซึ่งขัดกับหลักการพื้นฐานดังกล่าว

มีผู้แสดงความเห็นว่า หากคำว่า “สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” ตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น หมายความว่าถึงสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตราต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นละก็ บทบัญญัติ ดังกล่าวย่อมจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ อย่างโจ่งแจ้ง เพราะเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งนี้ เป็นเพราะมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “การจำกัดสิทธิ... ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น...” และกฎหมายดังกล่าว “ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นมาตรา ๔๓ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ หรือมาตรา ๒๕๒ ก็ดี ระบุว่าสิทธิดังกล่าวสามารถจะถูกจำกัดหรือตัดทอนได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็มีได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรามาตรา ๒๓ ไว้ด้วย

ความเห็นข้างต้นนี้ ถึงแม้จะดูว่ามีน้ำหนักพอสมควร แต่ก็อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญเองได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นแบบเบ็ดเสร็จอยู่ในตัวแล้วว่า อาจมีการจำกัดหรือตัดทอนสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรได้ ทั้งนี้ โดยมีได้ระบุว่า สิทธิใดบ้างอาจจะตัดทอนได้ และสิทธิใดบ้างอาจจะตัดทอนได้ ฉะนั้น การที่บัญญัติให้มีการเสียสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สำหรับผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร ถึงแม้จะเป็นสิทธิที่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องมิได้อนุญาตไว้โดยชัดแจ้งให้จำกัดหรือตัดทอนได้ก็ตาม จึงไม่น่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแต่ประการใด เพราะหากไม่ตีความในลักษณะเช่นนี้แล้ว ก็จะทำให้มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้เลยในทางปฏิบัติ

“สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” นั้น โดยลักษณะและเนื้อหาสาระแล้ว มิใช่เป็นสิทธิที่บุคคลทั่วไปพึงจะมีได้ แต่เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นประสาทให้แก่บุคคลบางกลุ่มบางประเภทเท่านั้น เช่น ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือการเงินต่ำ ส่วนผู้ที่มีโอกาสหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมดีกว่าผู้อื่น ก็ย่อมไม่ได้รับสิทธิเช่นนี้มาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว จึงไม่มีสิทธิประเภทนี้ที่จะต้องเสียไปแต่อย่างใด ซึ่งก็เท่ากับว่าบุคคลประเภทหลังนี้จะไม่ต้องรับโทษหรือเสียสิทธิใดๆ ในการที่ไม่ทำหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้ มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ในส่วนที่กำหนดให้เฉพาะบุคคลบางกลุ่มบางประเภทเท่านั้นต้องเสียสิทธิบางประการด้วยเหตุที่ไม่ไปใช้

สิทธิเลือกตั้งนั้น ก็เป็นบทบัญญัติที่น่าจะขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการ “เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง... อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม...” อีกทั้งยังเป็นการ “ลงโทษ” เฉพาะบุคคลบางกลุ่มที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองดูแลเป็นพิเศษอยู่แล้ว ซึ่งผลเช่นนี้น่าจะไม่สอดคล้องกับปรัชญาและนโยบายพื้นฐานอันเป็นที่มาของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเป็นแน่

นอกจากนั้น เมื่อคำนึงถึงตัวอักษรและเจตนารมณ์อันแท้จริงของมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว มุ่งประสงค์ที่จะ “ลงโทษ” โดยการจำกัดหรือตัดสิทธิบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคสำหรับบุคคลทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งแต่ไม่ไปเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควร โดยไม่มีข้อยกเว้น ฉะนั้น การที่มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มีการ “เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” ซึ่งโดยลักษณะแล้ว ย่อมใช้บังคับได้เฉพาะบุคคลบางกลุ่มบางประเภทเท่านั้น จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญในตัวแล้ว

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้นนี้ จึงเห็นว่ามาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างน้อยในส่วนของบัญญัติให้มีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง มาตรา ๓๐ วรรคสาม ทั้งนี้อาจรวมถึงมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสองด้วย และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง ตามนัยบทบัญญัติดังกล่าวได้

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ