

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง การเสียชีวิตของบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ประธานกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติในทำนองเดียวกันว่า บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรย่อมเสียชีวิต ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้โดยยอมเสียชีวิต ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีใช้เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียชีวิตการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียชีวิตการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียชีวิตการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเนื่องจากบทบัญญัติ

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ยอมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวยอมเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ยอมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่มิได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ต้องเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็นสองฝ่ายเช่นนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่สามารถจะปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งได้ อันถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอปัญหาดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ได้หรือไม่

ประเด็นแรก รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

มีปัญหาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีความเห็นขัดแย้งกันจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงเป็นการเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ส่วนประเด็นที่สองที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ได้หรือไม่ นั้น ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า ผู้ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรย่อมเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า คำว่า ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญนั้น มีความหมายว่าอย่างไร

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาเท่านั้น และมาตรา ๘๐ บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้น การเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงต้องบัญญัติโดยรัฐสภาเท่านั้นเพราะรัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ มิได้ระบุให้ชัดเจนว่าสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้นคือ สิทธิอะไรบ้าง แต่กลับให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิ เท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดสิทธิที่จะต้องเสียและหลักเกณฑ์พร้อมวิธีการเสียสิทธินั้น จึงเป็นการกำหนดสิทธิต่างๆ ขึ้น โดยไม่ได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๒ สิทธิต่างๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดขึ้นจึงไม่ใช่สิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖๘ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ กำหนดให้สิทธิที่จะต้องเสียไปนั้นจะต้องบัญญัติขึ้นโดย
กฎหมายเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์
และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้
แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติ
ที่ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๒๓

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ