

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้หรือไม่

ได้พิจารณาคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา ๑๔๕ แต่ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนี้เพิ่มขึ้นในมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัตินี้ว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า คณะกรรมการ ฯ จะมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ตามความในมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้หรือไม่ จึงเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ตามที่มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า

“บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่
กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไป
ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จึงเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ นี้จะต้องบัญญัติกฎหมาย ๒ เรื่อง คือ

(๑) กฎหมายที่บัญญัติการเสียสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่
ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งจะต้องให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่
วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๑) ที่บัญญัติว่า “ให้ตรากฎหมายตาม
มาตรา ๖๘ ฯลฯ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

(๒) กฎหมายที่บัญญัติการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวก
ในการไปเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ วรรคสาม ซึ่งจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๖ (๑)
ที่บัญญัติว่า “ฯลฯ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ
สมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๑) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและ
การอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง” และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ รัฐสภาจะต้อง
ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓๒๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้
ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ... ฯลฯ ให้แล้วเสร็จ”

รัฐสภาได้บัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ทั้งสองเรื่องไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยบัญญัติ
กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสาม ไว้ในมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ บางส่วน
แต่ในส่วนของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ในตอนท้ายของมาตรา ๒๓
เพียงว่า “ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ
การเลือกตั้งกำหนด” โดยมีได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้นคือ สิทธิการได้รับ
การช่วยเหลือจากรัฐในเรื่องใดบ้าง หากเป็นสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ ทั้งจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่สิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๒๔๒ และมาตรา ๒๔๕ วรรคสอง ไม่มีข้อยกเว้นไว้จึงไม่อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิตามมาตราที่กล่าวมานี้ได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐไว้ไม่ชัดเจน และไม่สมบูรณ์ เพราะเมื่อบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ใช้บังคับได้กับผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ใช้บังคับไม่ได้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

การเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ให้เสียสิทธิ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๑) บัญญัติว่า “ให้ตรากฎหมายตาม มาตรา ๖๘ ฯลฯ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงต้องกระทำโดยวิธี “ตรากฎหมาย” ซึ่งการตรา กฎหมายนั้น จะต้องดำเนินการตามกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๗๖ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้ “ฯลฯ บุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” เท่ากับเป็นการให้อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาแก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ มาตรา ๓๓๔ (๑) มาตรา ๒๕ และไม่ชอบด้วยกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ มาตรา ๑๖๕ ถึง มาตรา ๑๗๖ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ เฉพาะในส่วนที่มีข้อความว่า “ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” จึงเป็นบทบัญญัติ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติเฉพาะส่วนที่กล่าวนี้เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยไม่มีผลกระทบต่อส่วนอื่นของมาตรานี้

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ สำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วเหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ