

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

ตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๑/๗๐๑ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยชี้แจงว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นในเรื่องนี้เป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ ซึ่งกำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ มิได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมิได้กำหนดว่ากฎหมายต้องบัญญัติในลักษณะใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า โดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล หากขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ก็จะทำให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นโมฆะตั้งแต่แรก และบุคคลใดต้องเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐไปแล้ว ก็อาจใช้สิทธิทางศาลตามนัยมาตรา ๒๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะวินิจฉัยว่าการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
๒. ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าวใน ๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตาม ๑ จะเห็นว่าประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า “องค์กรต่าง ๆ” มีความหมายอย่างไร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ความหมายของคำว่า “ต่าง ๆ” ไว้ดังนี้
“ต่าง ๆ ว. หลายอย่าง ซึ่งผิดกัน”^(๑)

ส่วนคำว่า “อย่าง” นั้นพจนานุกรมดังกล่าวให้ความหมายว่า “น. ชนิด สิ่ง”^(๒)

(๑) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๓๔๐

(๒) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๘๕๓

ดังนั้น ตามหลักภาษา “องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” จึงหมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร ฉะนั้น “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร”

การตีความดังกล่าวน่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้มีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญได้ก็ไม่น่าจะเติมคำว่า “ต่างๆ” ต่อท้ายคำว่า “องค์กร” ที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อนึ่ง ถ้าจะตีความว่า ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ องค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ก็จะเป็นผลให้องค์กรดังกล่าวมีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ทุกครั้งที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการให้คำปรึกษาแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีใช้หน้าที่ของศาลโดยทั่วไป การตีความเช่นนั้นจึงไม่ชอบด้วยเหตุผล แต่ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน จำเป็นต้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยปัญหาของคู่กรณี ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลโดยทั่วไป ดังนั้น การตีความว่าองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ หมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรจึงชอบด้วยเหตุผล

สำหรับหลักเกณฑ์ตาม ๒ นั้น มีความหมายชัดเจนแล้วจึงไม่ต้องวิเคราะห์

กล่าวโดยสรุป การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐดังกล่าวข้างต้นได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๘ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงดังกล่าวฟังได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อสงสัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวได้หรือไม่ กรณีนี้

จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว จึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามนัยมาตรา ๒๖๖ ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นแล้ว

อาศัยเหตุผลดังได้กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การเสนอเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น จึงวินิจฉัยยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิติกันต์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ