

## คำวินิจฉัยของ ศาลาจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

## เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ได้ส่งเรื่อง “ขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง” ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ สำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยมีประเด็นปัญหาพอสรุปได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า “บุคคลที่ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรยอมเสียสิทธิ ...” กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ยอมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีใช้เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ แต่เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นในเรื่องนี้เป็น ๒ ฝ่ายคือ

๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติว่า ย่อมเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า “...ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยมีได้กำหนดว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติในลักษณะใด ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ตอนท้ายบัญญัติว่า “...ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ดังกล่าว

เมื่อความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย จึงได้มีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ถ้าพิจารณาจากเหตุผลทางกฎหมายต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือ มาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” พระราชบัญญัติฉบับนี้กล่าวถึงการเสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” จากข้อความดังกล่าวนี้มีข้อความเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง อยู่ ๒ ประการ คือ

๑. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสียสิทธิ

๒. ระบุถึงการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ

จากประเด็นทั้งสองของมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่แน่ใจว่าจะปฏิบัติอย่างไร จึงได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วโดยมติเสียงข้างมากให้รับเรื่องไว้เพื่อทำการวินิจฉัย ด้วยเหตุผลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประเด็นของเรื่องที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจตัดสินใจได้และไม่สามารถทำงานต่อไปได้ หรือถ้าทำการตัดสินใจอย่างใดลงไปและดำเนินการไปแล้ว อาจเกิดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญขึ้นในภายหลัง ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาและวินิจฉัย

ประเด็นปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งถามมาว่า จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้หรือไม่นั้น นอกจากจะพิจารณาได้จากความหมายในมาตรา ๖๘ วรรคสองแล้ว ยังพิจารณาได้จากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(๑) ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ .....ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ มีเรื่องที่จะต้องบัญญัติเป็นกฎหมายอยู่สองเรื่องคือ

๑) เรื่องในวรรคสอง ระบุว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ”

๒) เรื่องในวรรคสาม ระบุว่า “การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เรื่องในข้อ ๒) เกี่ยวกับการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และส่วนหนึ่งในมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๖ บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง” แต่เรื่องในข้อ ๑) เกี่ยวกับบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น มีการกล่าวถึงอยู่เพียง

ประโยคเดียวในตอนท้ายของมาตรา ๒๓ ดังกล่าวมาแล้ว และเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้เพราะเป็นการกล่าวถึงที่ไม่ชัดเจนและยังขาดรายละเอียด ประกอบกับเนื้อหาในมาตรา ๓๒๖ ของรัฐธรรมนูญซึ่งมีได้กล่าวถึงเรื่องการเสียสิทธิไว้ ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่า รัฐธรรมนูญประสงคืให้มีการบัญญัติเรื่องการเสียสิทธินี้ในกฎหมายอีกเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

สำหรับปัญหาประเด็นที่สองในมาตรา ๒๓ ที่ระบุว่า “.....ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” นั้น คำว่า “เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายถึงบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐอยู่ในขณะนี้อาจจะต้องถูกทำให้เสียสิทธิหรือถูกตัดสิทธิการช่วยเหลือถ้าบุคคลนั้นไม่ไปเลือกตั้งตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และ มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนก็คือ สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐมีอะไรบ้าง และโยงไปถึงคำถามอีกหลายข้อว่าบุคคลที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนี้เป็นบุคคลประเภทใด มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม สภาพทางกายหรือสุขภาพ อายุ และเพศอย่างไร มีจำนวนมากน้อยแค่ไหน เมื่อเทียบกับบุคคลที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยทั่วไปบุคคลที่รัฐให้ความช่วยเหลือจะเป็นผู้ที่มีฐานะและโอกาสด้อยกว่าผู้อื่น ในทางกลับกันบุคคลที่รัฐไม่ได้ให้ความช่วยเหลือหรือบุคคลที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องอาศัยพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐย่อมมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว การที่บุคคลกลุ่มนี้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมรอดพ้นจากการเสียสิทธิดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรมสำหรับบุคคลกลุ่มแรก และอาจเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นการจะทำให้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงควรพิจารณานำเอาสิทธิที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดทุกคนพึงมีอย่างเท่าเทียมกันมาใช้เพื่อทำให้การเสียสิทธิดังกล่าวเป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมอย่างทั่วกัน หากจะกำหนดให้สิทธิที่จะต้องเสียเป็นสิทธิทางการเมืองเหมือนกันก็น่าจะเป็นการเหมาะสมและมีความเป็นธรรมกันทุกคน

จากเหตุผลที่กล่าวมาจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ