

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๒

วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

## เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

## ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เรื่อง สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่า ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเด็นดังต่อไปนี้ ถูกต้องหรือไม่

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งไม่เท่ากับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่ในเขตเลือกตั้ง หรือที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๕ (๓) แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่แน่ใจว่าในการเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่เฉพาะแบบบัญชีรายชื่อเพียงอย่างเดียว โดยไม่ให้เลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า มาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติว่า “ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน” นั้น สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๐๔ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ของการกำหนดเขตเลือกตั้งและสิทธิออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้แล้ว

๓. การที่มาตรา ๘๐ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าวที่บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวก เพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขต

เลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลา น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง” นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าตนไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมายบัญญัติรับรองรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสาม ซึ่งกำหนดไว้ว่า “...การอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ” ทั้งนี้ เทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๑ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

๔. มาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่ได้รับคำสั่งจากทางราชการ ให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้ สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๓.... ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ...บัญญัติ” และน่าจะหมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๒ ประเภท คือ

ประเภทแรก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตน มีสิทธิเลือกตั้ง

ประเภทสอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนน เลือกตั้ง

หากบุคคลทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าว ประสงค์จะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งจะต้องแจ้ง ความประสงค์การขอใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ที่ตนมีสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะกำหนด “ที่เลือกตั้งกลาง” สำหรับ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว เพื่อใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต จะต้องกำหนดให้อยู่ในพื้นที่ของเขตเลือกตั้ง ที่ผู้เลือกตั้งนั้นมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของการกำหนดที่เลือกตั้งโดยทั่วไป ซึ่งกำหนดให้ที่เลือกตั้งจะต้องอยู่ในหน่วยเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น การกำหนด “ที่เลือกตั้งกลาง” จึงต้องกำหนดในเขตเลือกตั้งเป็นสำคัญ จะกำหนด “ที่เลือกตั้งกลาง” นอกเขตเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไม่ได้ และในประเด็นนี้ อำนาจ

หน้าที่วินิจฉัย “ที่เลือกตั้งกลาง” ตามมาตรา ๘๑ แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าวได้โดยตรงตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในการเสนอประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าประเด็นเหล่านี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น... เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยในอันดับแรก มีอยู่ว่า กรณีตามคำร้องนี้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามความหมายของมาตรา ๒๖๖ หรือไม่  
**คำวินิจฉัย**

ตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๒ คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ...” หมายความว่า

๑) จะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง มิใช่เป็นแต่เพียงปัญหาสมมุติฐาน หรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นหรือคำปรึกษาเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยยังไม่มีปัญหาเกิดขึ้นจริงที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย และ

๒) กรณีจะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่หนึ่ง ที่สอง และที่สี่ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะเป็นคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ถูกต้องหรือไม่ โดยที่ยังไม่มีปัญหาใดเกิดขึ้นจริงให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย นอกจากนั้นแล้ว ประเด็นส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งบางประเด็นก็น่าจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดได้เองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓)

สำหรับประเด็นที่สามที่ว่า มาตรา ๘๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติ “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวกเพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง” และคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าตนไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวกดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายซึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๘ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติไว้ว่า “...การอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง เพราะเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประสบกับทางตันโดยไม่สามารถดำเนินการไปในทางใดทางหนึ่งได้ กล่าวคือ ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งๆ ที่ตนเห็นว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสามแล้ว ก็อาจมีผลเท่ากับว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ยอมใช้อำนาจตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าว ก็อาจถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมไม่มีสิทธิวินิจฉัยได้เองว่าพระราชบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจำเป็นต้องอาศัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุติปัญหาที่เกิดขึ้น

ในสถานการณ์เช่นที่กล่าวนี้ จึงน่าจะถือว่าประเด็นที่สามนี้เป็นกรณีที่มีปัญหาจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรงตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ น่าที่จะต้องรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นอกจากนั้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า “...เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง...มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง... โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ

ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย...ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาได้...” ซึ่งน่าจะถือว่าเป็นบรรทัดฐานที่ใช้ได้กับกรณีตามประเด็นที่สามที่กล่าวถึง

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามประเด็นที่หนึ่ง ที่สอง และที่สี่ ส่วนประเด็นที่สาม นั้น วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

นายสุจินดา ยงสุนทร  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ