

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอเบเขตการใช้บังคับตาม  
มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามมาตรา ๖๘  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นในวันที่  
๕ มีนาคม ๒๕๕๓ มาตราดังกล่าวบัญญัติว่า

“มาตรา ๖๘ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิ  
ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง.....ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอมาคือว่า “มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับ  
การยกเว้นไม่ต้องไปแจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘” ของรัฐธรรมนูญ

ก่อนหน้านี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการ  
เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการ  
เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีบทบัญญัติที่เป็นปัญหาดังนี้

“ข้อ ๔๕ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง”

“ข้อ ๑๐๒ บุคคลดังต่อไปนี้ให้ใช้บัตรประจำตัวหรือหลักฐานที่มีรูปถ่าย ซึ่งทางราชการ  
ออกให้ในการแสดงตนใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง

(๑) พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป

(๒) .....ฯลฯ.....

ข้อ ๑๑๘ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใดที่ไม่อาจไปเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นแจ้งต่อบุคคล  
รับแจ้งเหตุจำเป็นตามข้อ ๑๑๗ แห่งเขตเลือกตั้งที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ ว่าตนมีสิทธิเลือกตั้งในหน่วย

เลือกตั้งใด แต่ไม่อาจไปลงคะแนนเลือกตั้งได้ด้วยเหตุใด หรือทำเป็นหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นที่บรรลุนิติภาวะไปยื่น หรือส่งหนังสือแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ โดยต้องแจ้งเหตุก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

.....๑๓๑.....

.....๑๓๑.....

ข้อ ๑๑๘ ทวิ ในการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามข้อ ๑๑๘ นอกจากบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ให้บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้แจ้งในกรณีดังนี้

(๑) เลขาธิการพระราชวัง มีหน้าที่แจ้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป

(๒) .....๑๓๑.....      .....๑๓๑.....”

ในการออกระเบียบดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาเห็นว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปเป็น “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาได้มีปัญหาเป็นข้อสงสัยเกิดขึ้นว่า “มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่ายหรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘” จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

#### การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องวินิจฉัย คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิเสนอปัญหาที่กล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว เช่น ในคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

(๒) ตามมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งต่างๆ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และ ณ บัดนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งกำลังประสบปัญหาที่เกิดขึ้นจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ถูกต้องตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ โดยเกิดมีข้อสงสัยเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับมาตราดังกล่าว

(๓) ปัญหาที่อาจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป แต่อาจเป็นเรื่องที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องเพียงองค์กรเดียวหรือกรณีที่ประธานรัฐสภามีปัญหาข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นก็ได้ ซึ่งการตีความเช่นนี้อาจไม่สอดคล้องกับความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางท่านก็ตามที่ แต่เมื่อพิจารณาถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๒๖๖ และนำไปเทียบเคียงกับมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่าเป็นการตีความที่มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ ดังที่ได้เคยอธิบายชี้แจงไว้แล้วในคำวินิจฉัยส่วนคนที่ ๑๕/๒๕๕๑ เรื่อง ขอคำวินิจฉัยในการเสียดสิทธิตามบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง และในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัยในทำนองนั้นมาแล้วในคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จึงยอมเป็นการตีความที่เป็นบรรทัดฐานผูกพันองค์กรต่างๆ รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญเองด้วยเช่นกัน และการตีความเช่นนี้จะถูกลบล้างได้ก็ต่อเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น

(๔) การวินิจฉัยปัญหาตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีนี้เป็นการวินิจฉัยที่ต้องอาศัยการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจวินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทั้งหลายตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญจริงอยู่ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรของรัฐทุกองค์กรอาจมีความจำเป็นและยอมมีอำนาจตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้เองในเบื้องต้น แต่การตีความรัฐธรรมนูญโดยองค์กรเหล่านั้น ย่อมไม่เป็นเด็ดขาดและไม่อาจมีผลผูกพันอย่างกว้างขวาง ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

(๕) ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยลักษณะแล้วมิใช่เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในอำนาจขององค์กรอื่นของรัฐที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ฉะนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญไม่รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้วไซ้ ก็ย่อมหมายความว่าปัญหานั้นมูลฐานปัญหาหนึ่งของรัฐธรรมนูญ จะไม่มีหนทางระงับหรือหาข้อยุติลงได้ด้วยวิธีการใดๆ นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุผลที่กล่าว จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัย

### คำวินิจฉัย

ประเด็นหลักประเด็นแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคลต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง นั้น มีขอบเขตการใช้ครอบคลุมไปถึงพระมหากษัตริย์หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่กำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันสมควร จะมีผลทำให้บุคคลนั้นต้องเสียสิทธิทางการเมืองบางประการ ซึ่งคำว่า “บุคคล” ในบริบทของมาตรา ๖๘ นี้ น่าจะหมายความถึงชนชาวไทยทั่วไปที่มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อตรวจสอบบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไว้แต่ประการใด จึงเห็นว่า กรณีต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” เกี่ยวกับเรื่องนี้เห็นว่า ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีความสำคัญขั้นมูลฐาน ได้แก่การยอมรับและรับรองว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะพิเศษแตกต่างจากบุคคลทั่วไป โดยทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองทั้งปวง หลักการนี้มีใช้เป็นที่ยอมรับกันแต่เฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่เป็นหลักการสากลซึ่งทุกประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ยึดถือและปฏิบัติตามกันมาเป็นเวลาช้านาน ทั้งนี้ ย่อมผิดแผกไปจากระบบประธานาธิบดีโดยสิ้นเชิง

ผลที่ตามมาจากหลักการดังกล่าวก็คือ ๑) มาตรา ๘ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้” และหลักการที่ต้องมีความคู่กันไปก็คือว่า จะต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์เสมอ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ หลายมาตราของรัฐธรรมนูญ ๒) พระมหากษัตริย์ทรงไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองนอกจากจะทรงตั้งเดือน สั่งสอน และให้กำลังใจ และ ๓) พระมหากษัตริย์ทรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางในทางการเมืองและระหว่างพรรคการเมือง

โดยอาศัยหลักการที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่จะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีหน้าที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นย่อมเป็นการขัดแย้งและสวนทางกับฐานะที่ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองของพระมหากษัตริย์ ซึ่งฐานะดังกล่าวจะละเมิดหรือบั่นทอนเสียมิได้ ฉะนั้น การที่จะนำมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญมาใช้กับพระมหากษัตริย์ด้วย จึงเป็นเรื่องที่กระทำมิได้

ที่กล่าวมานี้ อาจทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นได้ว่า ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงไม่มีหน้าที่ไปเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแล้ว พระองค์จะทรงมีสิทธิไปเลือกตั้งหรือไม่ ปัญหานี้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า องค์พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่พึงพิงที่สืบเนื่องมาจากฐานะที่ทรงเป็นชาวไทยด้วยอีกฐานะหนึ่ง แต่การใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวต้องถือว่าถูกระงับไว้ก่อน เพราะมิเช่นนั้นแล้ว ย่อมจะเกิดปัญหาขัดแย้งขึ้นกับสถานะพิเศษของพระองค์ท่านที่เป็นพระมหากษัตริย์และประมุขของประเทศดังที่ได้กล่าวแล้ว

ในเมื่อเห็นว่า มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่ของชนชาวไทยโดยทั่วไป ไม่อาจนำมาใช้ได้กับพระมหากษัตริย์แล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีอยู่ว่า การที่ไม่สามารถนำมาตราดังกล่าวมาใช้กับพระมหากษัตริย์จะมีผลครอบคลุมไปถึงบุคคลใดอีกด้วยหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า หลักการเดียวกันกับที่ยกเว้นพระมหากษัตริย์ย่อมจะต้องมีผลเช่นเดียวกันกับพระบรมราชวงศ์ที่ทรงอยู่ในอันดับการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ รวมทั้งพระบรมราชวงศ์ซึ่งทรงมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์และทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระมหากษัตริย์อยู่เป็นนิจ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นที่ประจักษ์ว่าพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและทรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางในทางการเมืองอย่างแท้จริงและโดยเคร่งครัด

ด้วยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ไม่อาจนำมาใช้ได้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ที่ทรงอยู่ในอันดับการสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ที่ไว้บังคับอยู่ ฉะนั้น จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่ามีบุคคลใดบ้างได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ