

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๑

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคสาม หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ หรือไม่

ความเห็น

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นและสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ โดยได้รับรองอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรากฎหมาย ให้สามารถทำหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ กระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประกอบด้วยขั้นตอนการยกร่างกฎหมายที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายเป็นฐาน และขั้นตอนที่ดำเนินการโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองโดยผ่านการประชุมอภิปราย ให้ข้อเสนอแนะ และพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการอนุมัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงสะท้อนถึงความเป็นเหตุเป็นผล

ของการตรากฎหมายนั้นทั้งในมิติทางกฎหมายและมิติทางการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทความจำเป็นของกฎหมายและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจถูกจำกัดสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามนัยนี้ การกำหนดขอบเขตการจำกัดสิทธิของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควรย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุนั้นมีใช่เหตุอันสมควร ผู้นั้นถูกจำกัดสิทธิ ดังต่อไปนี้ (๑) ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๒) สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา (๓) สมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ (๔) ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา (๕) ดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และวรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดเวลาครั้งละสองปีนับแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และหากในการเลือกตั้งครั้งต่อไปผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอีก ให้นับเวลาการจำกัดสิทธิครั้งหลังนี้โดยนับจากวันที่มิได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งใหม่ หากกำหนดเวลาการจำกัดสิทธิครั้งก่อนยังเหลืออยู่เท่าใด ให้กำหนดเวลาการจำกัดสิทธินั้นสิ้นสุดลง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) กำหนดให้มีการจำกัดสิทธิในการดำรง

ตำแหน่งข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นนั้น เป็นการจำกัดประโยชน์ในทางใดทางหนึ่งของบุคคล ทำให้บุคคลนั้น ไม่สามารถดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ เป็นการกำหนดผลทางกฎหมายของการกระทำอันเป็นเหตุ คือ การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุนั้นมีใช้เหตุอันสมควร ทั้งนี้ ผลทางกฎหมายของการกระทำดังกล่าวมีผลผูกพัน เฉพาะกับกลุ่มบุคคลที่มีความประสงค์จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวเท่านั้น การบัญญัติถึงผล แห่งพฤติกรรมอันมีผลทางกฎหมายให้บุคคลเหล่านั้นถูกจำกัดสิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่งตามที่ กำหนดไว้ มีนัยเท่ากับการระบุงูเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันสะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อพันธะหน้าที่พื้นฐานในฐานะสมาชิกของชุมชนทางการเมือง ได้แก่ การทำหน้าที่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายของรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติ

ฉะนั้น บทบัญญัติที่ระบุงูเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิของบุคคลผู้ประสงค์จะเข้าดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองซึ่งเป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมิได้แจ้งเหตุ อันสมควรนั้น จึงมิได้มีผลล่วงละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลแต่ประการใด หากแต่มีผลให้บุคคล ผู้มีพฤติกรรมในลักษณะดังกล่าวมีคุณลักษณะที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับสิทธิในการใช้ อำนาจทางการเมืองหรือมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงและใกล้ชิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันจะต้อง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อสาธารณะเป็นพื้นฐาน ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นจึงสมควรเป็นบุคคล ผู้มีคุณลักษณะอันบ่งชี้ถึงการมีความรับผิดชอบต่อพันธะหน้าที่ของตนเองและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยบริบูรณ์ หากไม่แล้วผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทางการเมืองเหล่านั้นซึ่งเป็นบุคคลที่ปล่อยปละละเลย หรือเพิกเฉยต่อพันธะหน้าที่ในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ย่อมไม่ต่างจากผู้ตักดวงคุณประโยชน์อันเกิดจาก การกระทำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนอื่นๆ ซึ่งร่วมกันไปใช้สิทธิเลือกตั้งและปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายได้กำหนดไว้ ในขณะที่ตนไม่ปฏิบัติเช่นเดียวกับพลเมืองคนอื่นๆ แต่กลับอาศัยการทำงาน ของระบบเลือกตั้งเป็นช่องทางเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง (free-riding of non-voters)

ด้วยเหตุที่ตำแหน่งเหล่านั้นเป็นตำแหน่งเกี่ยวกับงานด้านการเมืองเช่นเดียวกับตำแหน่งตาม ร่างมาตรา ๓๕ (๒) และ (๓) บุคคลที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวหรือประสงค์จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณลักษณะที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังจะเห็นได้จากการกำหนด

คุณสมบัติให้ข้าราชการการเมืองและข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองต้องเป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นต้น อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการที่จะปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลตามร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) ไม่ให้แตกต่างไปจากกลุ่มบุคคลตามร่างมาตรา ๓๕ (๒) และ (๓) ซึ่งการจำกัดสิทธิตามร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีหลักการเช่นเดียวกับการจำกัดสิทธิตามร่างมาตรา ๓๕ (๒) และ (๓) กล่าวคือ มีผลในทางกฎหมายเท่ากับเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามนั่นเอง ประกอบกับสิทธิที่ถูกจำกัดนี้มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิโดยเด็ดขาดอันเนื่องมาจากการไม่ทำหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่มีข้อยกเว้นคือ หากมีการแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งและเหตุนั้นเป็นเหตุอันสมควรแล้ว บุคคลนั้นก็จะไม่ถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว และการจำกัดสิทธินี้มีกำหนดเวลาครั้งละสองปีตามร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง หาได้เป็นการจำกัดสิทธิตลอดไปไม่ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้ง การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...” ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจพิจารณากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกเสียงลงคะแนนตามความเหมาะสม โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุในการออกเสียงลงคะแนน ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายจัดให้มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการออกเสียงลงคะแนนของบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ

หรือจัดให้มีการช่วยเหลือในการออกเสียงลงคะแนนภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ
ประจำหน่วยเลือกตั้ง ในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวต้องให้บุคคลนั้นได้ออกเสียงลงคะแนนด้วยตนเอง
ตามเจตนาของบุคคลนั้น เว้นแต่ลักษณะทางกายภาพทำให้คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ
ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง
เป็นผู้กระทำการแทนโดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ
 ทั้งนี้ ให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง กำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนสำหรับ
คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่สามารถทำเครื่องหมาย
ลงในบัตรเลือกตั้งได้ ย่อมสามารถให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทน
โดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนน
โดยตรงและลับนั้น เป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกและช่วยเหลือคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ
ให้สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองที่สำคัญได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลอื่น
สาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติ
(UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี โดยอนุสัญญา
ดังกล่าวได้รับรองความเท่าเทียมกันในทางกฎหมายของคนพิการและการมีส่วนร่วมทางการเมือง
อย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลทั่วไปไว้ในข้อ ๑๒.๒ ว่า “ให้รัฐภาคียอมรับว่าคนพิการอุปโภค
ความสามารถทางกฎหมายในทุกด้านของการดำเนินชีวิต บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น”
และข้อ ๑๒.๓ ว่า “ให้รัฐภาคีดำเนินการที่เหมาะสมในการจัดให้คนพิการเข้าถึงการสนับสนุนที่ตน
ต้องการในการใช้ความสามารถทางกฎหมาย” และข้อ ๒๕ (เอ) ว่า “ให้รัฐภาคีประกันสิทธิทางการเมือง
ของคนพิการและการอุปโภคสิทธิดังกล่าว บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น และให้ดำเนินการ
ประกันว่าคนพิการสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองและเรื่องสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มที่
บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น ทั้งโดยทางตรงหรือโดยผ่านผู้แทนที่ได้รับเลือกอย่างอิสระ รวมถึง
สิทธิและโอกาสของคนพิการในการออกเสียงและได้รับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (๑) ประกันให้
กระบวนการออกเสียง สิ่งอำนวยความสะดวกและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการออกเสียงเหมาะสม เข้าถึงได้
เข้าใจ และใช้งานได้ง่าย (๒) คุ้มครองสิทธิของคนพิการในการออกเสียงด้วยการลงคะแนนลับ

ในการเลือกตั้งและการลงประชามติ โดยปราศจากการคุกคามและสามารถลงสมัครรับเลือกตั้ง และดำรงตำแหน่งทุกตำแหน่งและในทุกระดับของภาครัฐ จัดให้มีการอำนวยความสะดวกในการใช้อุปกรณ์และเทคโนโลยีเครื่องช่วยความพิการใหม่ ๆ ตามความเหมาะสม (๓) รับรองให้คนพิการมีเสรีภาพในการแสดงเจตนาสมัครในฐานะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และเพื่อการนี้ อนุญาตให้บุคคลที่คนพิการเลือกเองช่วยเหลือในการลงคะแนนเสียง หากจำเป็นและตามที่คนพิการร้องขอ”

หลักการที่ว่าองค์กรของรัฐมีพันธะหน้าที่ในการประกันว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความพิการหรือบกพร่องทางร่างกายจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งของตนภายในคูหาเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่และเสมอภาคกับพลเมืองคนอื่น ๆ ดังปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติถึงหลักความเสมอภาคของบุคคล โดยรับรองว่าการที่รัฐกำหนดมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาสย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยนัยนี้ สิทธิเลือกตั้งของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลอื่น ย่อมรวมถึงสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือในกระบวนการออกเสียงเลือกตั้งด้วย กล่าวคือ คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุที่มีข้อบกพร่องทางร่างกายย่อมมีสิทธิที่จะเข้าถึงสถานที่จัดการเลือกตั้งโดยได้รับการอำนวยความสะดวกหรือสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุที่มีข้อบกพร่องทางร่างกายในลักษณะหนึ่งลักษณะใดอันเป็นอุปสรรคต่อการลงคะแนนเสียงและจำเป็นต้องมีผู้อื่นคอยช่วยเหลือในขั้นตอนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ย่อมสามารถให้บุคคลที่ตนเลือกให้ทำหน้าที่ผู้ช่วยเหลือเข้าไปภายในคูหาเลือกตั้งพร้อมกับตนได้ เพราะหากบุคคลนั้นมีสิทธิแต่ไม่อาจใช้สิทธิได้และไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองการเข้าถึงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ย่อมเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเหล่านั้นนั่นเอง

ปัจจุบันหลักปฏิบัติดังกล่าวปรากฏแพร่หลายในประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยก้าวหน้าหลายประเทศ ซึ่งกฎหมายให้หลักประกันว่าคนพิการซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องได้รับโอกาสในการใช้สิทธิของตนโดยเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป หรือไม่ถูกปล่อยให้สูญเสียโอกาสในการใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยเหตุแห่งความทุพพลภาพหรือความบกพร่องทางร่างกายอันเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสถานที่จัดการเลือกตั้งและเข้าไปลงคะแนนเสียงภายในคูหาเลือกตั้งด้วยตนเอง อาทิ คนพิการทางตาที่ไม่สามารถ

อ่านข้อความในบัตรเลือกตั้งได้ หรือคนพิการทางร่างกายหรือทุพพลภาพที่ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้โดยปราศจากความช่วยเหลือของบุคคลอื่น ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นคนพิการมีสิทธิร้องขอให้บุคคลอื่นช่วยเหลือในการทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งแทนตนได้ โดยบุคคลดังกล่าวอาจเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง หรือบุคคลที่คนพิการสมัครใจมอบหมายให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือตนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหลักปฏิบัติโดยทั่วไปมักกำหนดให้เป็นบุคคลในครอบครัวหรือญาติ หรือบุคคลใกล้ชิดที่ไม่ใช่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง นายจ้างหรือผู้แทนของนายจ้าง หรือผู้แทนของสหภาพแรงงานหรือองค์กรที่คนพิการสังกัดอยู่ โดยต้องมีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไปหรือเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ บุคคลผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือคนพิการในการออกเสียงเลือกตั้งจะต้องลงนามในหนังสือคำรับรองสำหรับผู้ให้ความช่วยเหลือในการเลือกตั้งที่ได้รับการร้องขอจากคนพิการ (Affidavit of Voter Requesting Assistance)

สำหรับข้อที่ว่า การให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้ทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งแทนคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุที่มีลักษณะทางกายภาพทำให้ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ โดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุดังกล่าว นั้น จะยังคงถือได้ว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงอยู่หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุซึ่งแสดงเจตนาแห่งตนโดยอิสระ โดยมีบุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทนนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรง เนื่องจากคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังคงเป็นผู้ตัดสินใจออกเสียงให้แก่ผู้ลงสมัครแข่งขันรับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรด้วยตัวเอง ทั้งนี้ เนื่องจากหากพิจารณาโดยหลักการแล้ว การออกเสียงโดยตรง (direct voting) เป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของระบบการปกครองโดยผู้แทน คือ การที่พลเมืองในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้แสดงการตัดสินใจทางการเมืองด้วยตนเองเป็นระยะๆ ผ่านการออกเสียงให้แก่ผู้ลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งที่จัดขึ้นโดยสม่ำเสมอ การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตออกเสียงให้แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเป็นคะแนนเสียงส่วนใหญ่จึงสะท้อนถึงความคิดเห็นทางการเมืองชุดหนึ่งๆ ที่มีประสิทธิผลในการสร้างความเห็นพ้องของคนจำนวนมากได้ในระยะเวลาที่ต่อเนื่อง อีกทั้งยังสะท้อนถึงชุดความคิดเห็นและความต้องการในเรื่องต่าง ๆ ที่ปรากฏในหมู่พลเมืองหลากหลายกลุ่มในพื้นที่ในช่วงเวลาหนึ่งๆ ด้วย ฉะนั้น การออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงจึงมีนัยว่าพลเมืองได้ให้คำตัดสินใจแก่แนวนโยบายภายใต้จุดยืนทางการเมืองต่าง ๆ ในลักษณะอย่างไร

โดยพลเมืองแต่ละคนกระทำการดังกล่าวผ่านการตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนราษฎรในแต่ละสมัย


สำหรับข้อที่ว่า การให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้ทำเครื่องหมาย ลงในบัตรเลือกตั้งแทนคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุที่มีลักษณะทางกายภาพทำให้ไม่สามารถ ทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ โดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุดังกล่าวนั้น จะยังคงถือได้ว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ ที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยลับหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุซึ่งแสดงเจตนาแห่งตนโดยอิสระ โดยมี บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทนนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยลับ เนื่องจากการตัดสินใจลงคะแนนเสียงของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุดังกล่าวยังคงเป็นการ ออกเสียงโดยปิดลับจากการรับรู้ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งคนอื่น ๆ หรือจากการบันทึกโดยอุปกรณ์สื่อสาร เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน หรือจากการล่วงรู้ของบุคคลอื่นใดที่อาจส่งแรงกดดันหรือมีอิทธิพลชักนำให้ต้อง ตัดสินใจลงคะแนนให้ผู้สมัครคนหนึ่งคนใด หรือมีพฤติกรรมอันเป็นการข่มขู่ให้ยอมตาม หรือขู่ว่าจะนำ ข้อมูลการตัดสินใจของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุไปเปิดโปงต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในภายหลัง หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือสิ่งตอบแทนแลกกับการลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง

อนึ่ง การลงคะแนนโดยลับ (secret ballot) ตามความหมายทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปนั้น หมายความว่า วิธีการออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎร โดยผู้ใช้สิทธิแต่ละบุคคลทำเครื่องหมาย ลงในบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งภายในคูหาและนำบัตรลงคะแนนใส่ไว้ในหีบเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจาก วิธีการออกเสียงเลือกตั้งรูปแบบแรกเริ่มคือ การออกเสียงโดยเปิดเผยเบื้องหน้าสาธารณชน (public voting) ซึ่งเป็นวิธีการออกเสียงโดยจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดภายในเขตนั้น ๆ มาลงคะแนนให้แก่ผู้ลงสมัคร รับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรซึ่งมีผู้ลงแข่งขันกันตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปโดยพร้อมเพรียงกัน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ละคนจะต้องแสดงเจตจำนงต่อสาธารณชนว่าตนตัดสินใจเลือกออกเสียงให้แก่ผู้สมัครรายใด อย่างเปิดเผย ในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งจะจดบันทึกคะแนนเสียงไว้และประกาศผล ผู้ชนะการเลือกตั้งในทันทีที่ปิดการลงคะแนน ด้วยวิธีการเช่นนี้การตัดสินใจออกเสียงของผู้ใช้สิทธิ เลือกตั้งแต่ละคนย่อมเป็นที่รับรู้โดยทั่วกัน ในส่วนของผู้ออกเสียงด้วยตนเองย่อมรู้ว่าแต่ละคนออกเสียง

ให้แก่ผู้สมัครรายใด ขณะเดียวกันผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนก็รับรู้ว่ามิใช่ผู้ใดที่ลงคะแนนเสียงให้แก่ตน และที่ไม่ลงคะแนนเสียงให้ตนบ้าง

วิธีการออกเสียงในลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากการลงคะแนนโดยลับ กล่าวคือ เป็นวิธีการออกเสียงเลือกตั้งโดยห้ามมิให้ผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงประกาศต่อสาธารณชนว่าตนตัดสินใจลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครคนใดในขณะที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยกำหนดให้ผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งทุกคนต้องลงคะแนนในบัตรเลือกตั้งและนำบัตรลงคะแนนของตนใส่ลงในหีบเลือกตั้งที่จัดไว้ บัตรลงคะแนนอาจเป็นบัตรหนึ่งใบหรือหลายใบ ซึ่งพิมพ์ข้อความระบุรายชื่อของผู้ลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งไว้ และมีรูปแบบตามที่ทางการได้กำหนดขึ้น วิธีการออกเสียงเลือกตั้งโดยลับมักจัดให้ผู้ออกเสียงแต่ละคนขีดเขียนเครื่องหมายไว้ในบัตรลงคะแนนภายในคูหาสำหรับลงคะแนนที่จัดไว้อย่างมิดชิด หรือตั้งคูหาลงคะแนนเสียงของแต่ละคนให้มีตำแหน่งและระยะห่างจากกันเพื่อไม่ให้แต่ละคนสามารถมองเห็นได้ว่าผู้ลงคะแนนเสียงคนอื่นออกเสียงเช่นไร โดยมีเป้าประสงค์สำคัญคือเพื่อให้การออกเสียงของแต่ละบุคคลถูกเก็บเป็นความลับ และเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลผู้ออกเสียงคนใดตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอันเนื่องมาจากการรับรู้ถึงการตัดสินใจออกเสียงของบุคคลอื่น ๆ เมื่อพิจารณาตามนัยของการออกเสียงโดยตรงและลับดังกล่าวมานี้ จึงเห็นว่า วิธีการออกเสียงลงคะแนนสำหรับคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ ตามร่างมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว มิได้ทำให้สูญเสียลักษณะของการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับแต่อย่างใด ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ วรรคสาม และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ