

ขึ้นโดย
กเกณฑ์
และมีได้
บัญญัติ
๒๕๕๑

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑ ก

คำสั่งของ นายกรัฐมนตรี เรื่อง คำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ

คดีที่
๑๖๕/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

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

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

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร 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 “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” พระราชบัญญัติฉบับนี้กล่าวถึงการเสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน “ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” จากข้อความดังกล่าวนี้มีข้อความเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง อยู่ประการ คือ



LIRT

ว่าด้วย
เลือกตั้ง
กรรมการ
รับการ
ซึ่งไม่ไป
บัญญัติ”
ช่วยเหลือ
บัญญัติ”
กรรม
ถอนท้าย
กรรม
กรรม
กรรม
เห็นไม่อาจ
ด้วยการ
“ในกรณี
๑๑ หรือ
ไปใช้สิทธิ
ของ
กรรม
ชัดเจนว่า
เลือกตั้ง
อยู่ ๒

๑. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสียสิทธิ

๒. ระบุดังกล่าวได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ

๓. จากประเด็นทั้งสองของมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่แน่ใจว่าจะปฏิบัติอย่างไร จึงได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยอาศัยรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วโดยมติเสียงข้างมากให้รับเรื่องไว้เพื่อทำการวินิจฉัย ด้วยเหตุผลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประเด็นของเรื่องที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจตัดสินใจได้และไม่สามารถทำงานต่อไปได้ หรือถ้าทำการตัดสินใจอย่างใดลงไปและดำเนินการไปแล้ว อาจเกิดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญขึ้นในภายหลัง ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาและวินิจฉัย

๔. ประเด็นปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งถามมาว่า จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้หรือไม่นั้น นอกจากจะพิจารณาได้จากความหมายในมาตรา ๖๘ วรรคสองแล้ว ยังพิจารณาได้จากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

๑) ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

๕. 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

ประโยคเดียวในคอนท้ายของมาตรา ๒๓ ดังกล่าวมาแล้ว และเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้เพราะเป็นก
กล่าวถึงที่ไม่ชัดเจนและยังขาดรายละเอียด ประกอบกับเนื้อหาในมาตรา ๓๒๖ ของรัฐธรรมนูญซึ่งมิ
กล่าวถึงเรื่องการเสียสิทธิไว้ ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่า รัฐธรรมนูญประสงคให้มีการบัญญัติเรื่องการเสียสิทธิ
ในกฎหมายอีกเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

สำหรับปัญหาประเด็นที่สองในมาตรา ๒๓ ที่ระบุว่า “.....ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับก
ช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” นั้น คำว่า “เสียสิ
กการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ” ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายถึงบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการช่วยเหลือ
จากรัฐอยู่ในขณะนี้จะต้องถูกทำให้เสียสิทธิหรือถูกตัดสิทธิการช่วยเหลือถ้าบุคคลนั้นไม่ไปเลือก
ตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และ มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนก็คือ สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐมีอะไรบ้าง แ
โยงไปถึงคำถามอีกหลายข้อว่าบุคคลที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐนี้เป็นบุคคลประเภทใด มีฐานะ
ทางเศรษฐกิจ สังคม สภาพทางกายหรือสุขภาพ อายุ และเพศอย่างไร มีจำนวนมากน้อยแค่ไหน
เมื่อเทียบกับบุคคลที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยทั่วไปบุคคลที่รัฐให้ความช่วยเหลือจะเป็นผู้
ฐานะและโอกาสด้อยกว่าผู้อื่น ในทางกลับกันบุคคลที่รัฐไม่ได้ให้ความช่วยเหลือหรือบุคคลที่ไม่มีคว
จำเป็นจะต้องอาศัยพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐย่อมมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว ก
บุคคลกลุ่มนี้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมรอดพ้นจากการเสียสิทธิดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรมสำ
บุคคลกลุ่มแรก และอาจเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นการจะทำให้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงควรพิจารณานำเอาสิทธิที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดทุกคนพึงมีอย่างเท่าเทียม
มาใช้เพื่อทำให้การเสียสิทธิดังกล่าวเป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมอย่างทั่วกัน หากจะกำหนดให้สิ
ที่จะต้องเสียเป็นสิทธิทางการเมืองเหมือนกันก็น่าจะเป็นการเหมาะสมและมีความเป็นธรรมกันทุกคน

จากเหตุผลที่กล่าวมาจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และ
การเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือก
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ได้

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT