

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ท.๑๕/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

ผู้แทนประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งคำร้อง ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจกำหนดเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลได้หรือไม่ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ สำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อดำเนินการต่อไป

จากข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้มีบัญญัติไว้หลายประการ โดยเฉพาะมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

“มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น มิได้.....”

“มาตรา ๖๘ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ.....”

ตามปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าวนั้น ก่อนอื่นจำเป็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัย ได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จากข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ว่าจะมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิของผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง กำหนดไว้ จึงเห็นว่าเป็นปัญหาขององค์กรที่สามารถขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อความถูกต้องได้ และศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวได้ด้วย

กรณีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยตามประเด็นของคำร้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้หรือไม่ ตามข้อความของบทบัญญัติดังกล่าว แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพได้ด้วยการเสียสิทธิ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ และตามความของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ดังกล่าวที่บัญญัติด้วยข้อความว่า “เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น น่าจะหมายถึง กฎหมายจะต้องบัญญัติให้ชัดแจ้งว่า จะต้องเสียสิทธิอะไรบ้าง มิใช่ว่าบัญญัติเป็นกฎหมายก็จริง แต่รายละเอียดอย่างไรนั้น กฎหมายกลับบัญญัติไปให้อำนาจผู้อื่น เป็นผู้กำหนดอีกทอดหนึ่ง โดยเฉพาะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่ระบุไว้ เช่นนั้นก็เพื่อรักษาสหสิทธิประโยชน์ของประชากรของประเทศ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเมื่อไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ จะต้องเสียสิทธิในการช่วยเหลือทั้งที่เป็นประชากรของประเทศเหมือนกัน เมื่อจะต้องเสียสิทธิไม่ว่าจะมากน้อยอย่างไร ก็ควรจะต้องได้รับการพิจารณากลับกรอง

ใจของรัฐสภาเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และตามรัฐธรรมนูญยังกำหนดเงื่อนไขและวิธีการตราไว้อย่างรอบคอบ รัดกุม ทั่วถึงและมีผลมิใช่ทำให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสีสิทธิของประชากรเหล่านั้นเป็นเด็ดขาด โดยไม่มีการถ่วงถ่วงตามขั้นตอนเช่นอย่างการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เห็นว่า ข้อขัดข้องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง อย่างชัดเจน โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๑) ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ยังบัญญัติไว้ว่า “ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการต่างๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(๑) ให้ตรากฎหมายตามมาตรา ๖๘ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๒๐๐ มาตรา ๒๕๘ มาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๔ วรรคสองและวรรคสาม ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” จากบทเฉพาะกาลดังกล่าวได้กำหนดไว้ให้ตราเป็นกฎหมายเช่นกัน ซึ่งต้องแปลว่าการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จะต้องกำหนดเป็นกฎหมายว่าจะต้องเสีสิทธิอะไรบ้าง แม้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จะได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ ว่า การเสีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐอย่างไรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ตาม เมื่อกฎหมายมาตราดังกล่าวนี้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง แล้ว จึงเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวนี้ย่อมไม่มีผลใช้บังคับได้

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณาแล้ว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสีสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับใช้บังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

พลโท จุล อติเรก  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

