

คำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ เขตวงค์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอเบรคการใช้บังคับตาม
มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งเรื่อง การปฏิบัติตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณา
เห็นว่า มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า
“บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่
กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไป
ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย
หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ ดังกล่าว
ข้างต้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิก
วุฒิสภาว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
โดยให้เลขาธิการพระราชวังมีหน้าที่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์
ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเห็นว่า การปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว
เป็นปัญหาว่ามีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจ
ไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยได้

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไป
แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งนั้นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ ว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ฯลฯ”

บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวมีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนมาตรา ๖๘ บัญญัติให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปเลือกตั้ง ถ้าไม่สามารถไปเลือกตั้งได้จะต้องแจ้งเหตุที่สมควร ถ้าไม่แจ้งเหตุอันสมควรย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายดังกล่าวคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๒๒ เมื่อครบกำหนดสามสิบวันหลังจากวันเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุตามมาตรา ๒๑ หรือแจ้งเหตุไว้แล้ว แต่เหตุนั้นมีใช่เหตุอันสมควร ฯลฯ

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีใช่เหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

(๒) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(๓) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

(๔) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(๕) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๖) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

(๗) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๘) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเสียสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง”

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๔๕ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และข้อ ๑๐๒ บุคคลดังต่อไปนี้ ให้ใช้บัตรประจำตัวหรือหลักฐานที่มีรูปถ่ายซึ่งทางราชการออกให้ในการแสดงตนใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (๑) พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป (๒) ฯลฯ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติและหน้าที่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ในการเลือกตั้งครั้งใด ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ให้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เมื่อครบกำหนดสามสิบวันหลังจากวันเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้แจ้งเหตุไว้ก่อนวันเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุไว้แล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้แจ้งเหตุไว้ก่อนวันเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุไว้แล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญให้ผู้นั้นเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าวแล้ว

ที่กล่าวมาเกี่ยวกับบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และการเสียสิทธิต่างๆ ตามระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะเห็นได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ ทุกคน ยกเว้น

บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๖ เท่านั้น มีหน้าที่ต้องไปเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร กฎหมายบัญญัติให้ถือว่าบุคคลผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และให้ผู้นั้นเสียสิทธิตามกฎหมาย โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เลย จึงเป็นปัญหาว่า พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ หรือไม่ ถ้าไม่ปฏิบัติตาม คือไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะเสียสิทธิตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯ หรือไม่

การกำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ นั้น เกิดขึ้นจากปัญหาที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนหนึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งหลายๆ ครั้งที่ผ่านมาทั้งในกรุงเทพฯ ฯ และในต่างจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นปัญหาอันสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการเมืองไทยในอนาคต การกำหนดให้เป็นหน้าที่ต้องไปเลือกตั้งดังกล่าวจึงเป็นวิธีการแก้ปัญหาอย่างหนึ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในอดีต และเป็นที่น่าเชื่อถือว่าจะเป็นวิธีที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้

การแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ปัญหาอย่างหนึ่ง โดยมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เชื่อว่า เมื่อนำไปดำเนินการแล้วจะได้ผลลัพธ์ตามต้องการก็เป็นที่น่าพอใจแล้ว โดยไม่ได้มองถึงผลกระทบและผลข้างเคียงที่อาจเกิดขึ้นและทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ต่อไปอีกมากมายนั้น คงเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์นัก กรณีนี้ก็เช่นกันเป็นปัญหาที่เกิดจากวิธีการแก้ปัญหาอย่างหนึ่งของมาตรา ๖๘ ทำให้มีผลกระทบมาถึงองค์พระมหากษัตริย์ แต่นับว่ายังโชคดีอยู่มากที่ไม่มีผู้ใดคิดว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๘ จะเป็นปัญหา ทั้งนี้ เป็นเพราะว่าประชาชนคนไทยทุกหมู่เหล่า ทุกรุ่น ทุกวัย และทุกคนต่างมีจิตสำนึกอันแน่วแน่เหมือนกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะของปวงชนชาวไทยมาโดยตลอด พระองค์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางในทุกกรณีอยู่แล้ว แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้วก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตามย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๒ ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

มาตรา ๘ ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้” และมาตรา ๓ ว่า “อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ของประเทศ ทรงดำรงอยู่ในฐานะตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวและยังทรงใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ตามมาตรา ๓ อีกด้วย จึงไม่มีเหตุผลใดที่พระองค์รวมทั้งพระบรมราชวงศ์ซึ่งจะควรสืบราชสันตติวงศ์ ตามกฎหมายเข็ยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๕๖๗ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ ซึ่งได้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ตามที่ได้รับพระกรุณา โปรดเกล้าฯ อยู่เป็นนิจจะต้องมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า โดยเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๘ ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คำว่า “บุคคล” ซึ่งมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ถ้าบุคคลใด ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ นั้น ไม่ได้หมายถึง พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

