

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจรินทร์ วัฒนนทร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

ความเห็น

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีความเห็นสรุปได้ว่า ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตั้งใจไม่เข้าร่วมประชุม ทำให้องค์ประชุมไม่ครบที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นร่างที่ที่ประชุมรัฐสภารับหลักการในการพิจารณาวาระที่หนึ่งโดยถือร่างที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเป็นหลักในการพิจารณา เป็นการใช่วิธีการเชิงเทคนิคทำให้องค์ประชุมไม่ครบ เป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๑ ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่จะคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

เห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นการขอแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ ซึ่งแก้ไขวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แยกบัตรเลือกตั้งสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ โดยใช้บัตรเลือกตั้งแบบละหนึ่งใบ ทั้งนี้ กระบวนการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำร้องของผู้ร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ หรือไม่

เห็นว่า วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับตั้งแต่วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันที่ประธานรัฐสภาให้บรรจกระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง ข้อ ๘๗ วรรคสอง และข้อ ๑๐๑ ที่ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง ในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เมื่อประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่มีข้อทักท้วง จึงเป็นกรณีที่รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กระออิสระที่เกี่ยวข้องภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว กรณีเป็นไปตามกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ (๑) และ (๒) การที่สมาชิกรัฐสภาจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายฉบับใด ย่อมเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาที่จะพิจารณา และจะใช้วิธีการใดก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อ

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การไม่เข้าร่วมประชุมเป็นเหตุให้ไม่ครบองค์ประชุม ไม่มีบทบัญญัติใดให้ถือเป็นการกระทำผิด การไม่เข้าร่วมประชุมเพื่อให้องค์ประชุมไม่ครบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงเป็นการตรากฎหมายที่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาประชุมครบองค์ประชุม แต่ผู้ลงมติไม่ครบองค์ประชุมหรือมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมจนเป็นเหตุให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ บัญญัติให้มีการตรามาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และได้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้นใช้บังคับ หากบุคคลใดเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือเป็นการกระทำผิดตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ก็ขอที่จะใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ต่อไป ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ หรือไม่

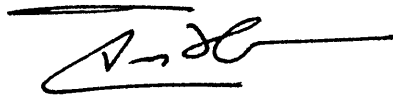
เห็นว่า เมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๑ โดยมีเหตุผลว่าการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน การให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ย่อมทำให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๑ ใหม่ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร

ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ สำหรับการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งนั้นให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศ แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้มีทั้งคะแนนที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบเดิมที่ใช้บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงใบเดียวและนำจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมาเป็นฐานในการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเลือกตั้ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๕ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔

อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ยังคงมีผลใช้บังคับ หากภายในหนึ่งปีหลังจากวันเลือกตั้งทั่วไปมีเหตุที่การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่มาตรา ๙๔ บัญญัติ ซึ่งมาตรา ๙๓ กำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ เคยบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกรณีมีเหตุดังกล่าวไว้แล้วตามมาตรา ๑๓๑ แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๖ ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓๑ ดังกล่าวไปเสียทั้งหมดโดยมิได้ตราหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขประการอื่นใด ย่อมเท่ากับเป็นการปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ โดยตรง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ดังนั้น มาตรา ๒๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่อาจใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ มีผลทำให้มาตรา ๑๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ไม่ถูกยกเลิก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔



(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ