

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๕๒

วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ สรุปความได้ว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒ (สมัยวิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว และที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. แล้วส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จจึงส่งไปให้แต่ละสภาให้ความเห็นชอบ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๒ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ และที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอเช่นเดียวกัน กรณีจึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง (๓) ประธานรัฐสภาจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๒. ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๐ วรรคสอง กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารประกอบในคดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และคำร้องนี้ยื่นโดยประธานรัฐสภา จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) และให้มีหนังสือแจ้งไปยังประธานรัฐสภานายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการการเลือกตั้งว่า หากมีคำชี้แจงหรือเสนอความเห็นเป็นการเพิ่มเติมก็ให้กระทำเป็นหนังสือต่อศาลภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา และประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งแจ้งสรุปความได้ว่าสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ บัญญัติไว้ และแม้จะมีเนื้อหาที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การจำกัดเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ ทั้งเนื้อหาสาระที่ได้มีการแก้ไขของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีได้เปลี่ยนแปลงหลักการและวิธีปฏิบัติไปจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเดิมที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. คราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. เสนอโดยผู้มีอำนาจเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ หรือไม่ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสนอมาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย หรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี หรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ หรือไม่ และได้มีการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการกระทำเป็นสามวาระและมีคะแนนเสียงการลงมติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ หรือไม่ การประชุมมีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและส่งร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการดำเนินการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้ตรวจพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. คราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แล้ว

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. มีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ดังนี้

บทนำ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ กล่าวถึง ชื่อพระราชบัญญัติ วันที่มีผลใช้บังคับ บทนิยามศัพท์และ วิชาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๕ ถึงมาตรา ๙ กล่าวถึง ผู้มีอำนาจประกาศให้มีการจัดทำประชามติ ผู้มีหน้าที่ประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติ วิธีการออกเสียงประชามติ การกำหนดจำนวนเสียงในการจัดทำประชามติ

หมวด ๒ การให้ข้อมูลและการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติ มาตรา ๑๐ ถึงมาตรา ๑๑ กล่าวถึง การกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติอย่างเพียงพอ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงและจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติ

หมวด ๓ เขตออกเสียงและหน่วยออกเสียง มาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๑๔ กล่าวถึง การกำหนดเขตออกเสียง และกำหนดให้คณะกรรมการออกเสียงประจำเขตออกเสียงเป็นผู้กำหนดหน่วยออกเสียงและที่ออกเสียง

หมวด ๔ ผู้มีสิทธิออกเสียง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง มาตรา ๑๕ ถึง มาตรา ๑๖ กล่าวถึง คุณสมบัติผู้มีสิทธิออกเสียง และผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง

หมวด ๕ เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง มาตรา ๑๗ ถึงมาตรา ๒๐ กล่าวถึง การแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง

หมวด ๖ หีบบัตรออกเสียง และบัตรออกเสียงประชามติ มาตรา ๒๑ กล่าวถึง การจัดให้มีหีบบัตรออกเสียง และบัตรออกเสียงประชามติ

หมวด ๗ การลงคะแนนออกเสียง และการนับคะแนน มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๓๔ กล่าวถึง วิธีการลงคะแนน กำหนดเวลาลงคะแนน การเปิดและปิดให้มีการลงคะแนนออกเสียง การนับคะแนนกรณี ที่ถือว่าบัตรออกเสียงประชามติเป็นบัตรเสีย และการรายงานผลการนับคะแนน

หมวด ๘ การประกาศผลการออกเสียง มาตรา ๓๕ กล่าวถึง ผู้มีอำนาจประกาศผลการออกเสียง และวิธีการประกาศผลการออกเสียง

หมวด ๕ การคัดค้านการออกเสียง มาตรา ๓๖ ถึงมาตรา ๓๗ กล่าวถึง ผู้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านการออกเสียง และผู้มีอำนาจวินิจฉัยคำคัดค้านการออกเสียง

หมวด ๑๐ ความผิดและบทกำหนดโทษ มาตรา ๓๘ ถึงมาตรา ๔๕ กล่าวถึง การกระทำที่เป็นความผิด การลงโทษและอัตราโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติบางมาตรา

ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาข้อความในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ในส่วนเนื้อหาข้อความทั้ง ๔๕ มาตรา รวมทั้งในส่วนคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มีความสอดคล้องและไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไร

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ย่อโดย นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๑