

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุรชัย มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๒

วันที่ ๘ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕๑ การคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วยห้าร้อยอันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) นำผลลัพธ์ตาม (๑) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

(๓) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะพึงมีได้ตาม (๒) ลบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้ง ผลลัพธ์คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ

(๔) ถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้นำจำนวน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมืองใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตาม (๒)

(๕) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้ว ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดตายภายหลังวันปิดรับสมัครเลือกตั้งแต่ก่อนเวลาปิดการลงคะแนนในวันเลือกตั้งให้นำคะแนนที่มีผู้ลงคะแนนให้มาคำนวณตาม (๑) และ (๒) ด้วย

การนับคะแนน หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ การคิดอัตราส่วน และการประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๑๒๘ ในกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งแล้ว การคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อจะพึงได้รับ ให้คำนวณตามวิธีการดังต่อไปนี้ โดยในกรณีที่มีเศษให้ใช้ทศนิยมสี่ตำแหน่ง

(๑) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วยหาร้อยอันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) นำผลลัพธ์ตาม (๑) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้เบื้องต้น และเมื่อได้คำนวณตาม (๕) (๖) หรือ (๗) ถ้ามามีแล้ว จึงให้ถือว่าเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

(๓) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะพึงมีได้ตาม (๒) ลบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้ง ผลลัพธ์คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับเบื้องต้น

(๔) ภายใต้บังคับ (๕) ให้จัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจะได้รับให้ครบหนึ่งร้อยห้าสิบคน โดยจัดสรรให้พรรคการเมืองตามผลลัพธ์ตาม (๓) เป็นจำนวนเต็มก่อน หากยังไม่ครบจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ให้พรรคการเมืองที่มีเศษจากการคำนวณมากที่สุดได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีกหนึ่งคนตามลำดับจนครบจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ในกรณีมีเศษเท่ากัน ให้ดำเนินการตาม (๖)

(๕) ถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมืองใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตาม (๒)

(๖) ในการจัดสรรตาม (๕) แล้วปรากฏว่ายังจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบหนึ่งร้อยห้าสิบคน ให้พรรคการเมืองที่มีเศษจากการคำนวณมากที่สุดได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีกหนึ่งคนตามลำดับจนครบจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน กรณีที่เศษที่เหลือของแต่ละพรรคการเมืองเท่ากันจนทำให้ไม่สามารถจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้ครบจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคนให้นำค่าเฉลี่ยคะแนนของแต่ละพรรคการเมืองต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีหนึ่งคนมาพิจารณา โดยหากพรรคการเมืองใดมีค่าเฉลี่ยคะแนนของพรรคการเมืองต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีหนึ่งคนมากกว่าพรรคการเมืองอื่น ให้พรรคการเมืองนั้นมีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีกหนึ่งคน และหากยังมีจำนวนค่าเฉลี่ยดังกล่าวเท่ากันอีก ให้ใช้วิธีจับสลาก

(๗) ในกรณีที่เมื่อคำนวณตาม (๕) แล้วปรากฏว่าพรรคการเมืองทุกพรรคได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีชื่อพร้อมกันแล้วเกินหนึ่งร้อยห้าสิบคน ให้ดำเนินการคำนวณปรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่โดยคำนวณตามอัตราส่วนที่ทุกพรรคจะได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อซึ่งเมื่อรวมแล้วไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบคน โดยให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ

คุณด้วยหนึ่งร้อยห้าสิบ หารด้วยผลบวกของหนึ่งร้อยห้าสิบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่เกินจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบ และให้นำ (๔) มาใช้ในการคำนวณด้วยโดยอนุโลม

(๘) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้ว ให้ผู้สมัครตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตายภายหลังวันปิดรับสมัครรับเลือกตั้งแต่ก่อนเวลาปิดการลงคะแนนในวันเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่มีผู้ลงคะแนนให้ มาคำนวณตาม (๑) และ (๒) ด้วย

ทั้งนี้ การดำเนินการตาม (๑) ถึง (๘) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ ได้เพิ่มหลักเกณฑ์การคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็น ๘ อนุมาตรา ซึ่งมากกว่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ กำหนดไว้ โดยอนุมาตราที่เพิ่มขึ้นมาได้แก่ (๔) (๖) (๗) ซึ่งต่างไปจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และเพิ่มเนื้อหาตอนท้ายของ (๒) ที่ระบุว่า...ให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ “เบื้องต้น และเมื่อได้คำนวณตาม (๕) (๖) หรือ (๗) ถ้ามีแล้ว จึงให้ถือว่าเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้” และยังเพิ่มเนื้อหาตอนท้ายของ (๓) ที่ระบุว่า ผลลัพธ์คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ “เบื้องต้น” การเพิ่มอนุมาตราและเนื้อหาดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุให้การคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้ผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑

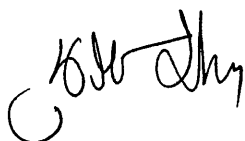
จากหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ ดังที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติทั้งสองดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่งได้บัญญัติเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณแต่ก็เป็นไปเพื่อให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในกรณีที่คำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบหรือเกินกว่าจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคนเท่านั้น ส่วนความในมาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเพิ่มเติม

ถ้อยคำว่า “เบื้องต้น และเมื่อได้คำนวณตาม (๕) (๖) หรือ (๗) ถ้ามีแล้ว จึงให้ถือว่าเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้” และเพิ่มเติมคำว่า “เบื้องต้น” ในมาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง (๓) ตอนท้าย นั้น ถือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อมีการคำนวณตามมาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง (๔) (๖) (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แล้ว ถือเป็นการบัญญัติรับรองบทบัญญัติที่เพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง (๖) และ (๗) เท่านั้น ประกอบกับหากพิจารณาหลักการการตราบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งในระบบกฎหมายไทย เพื่อกำหนดรายละเอียดซึ่งเป็นกฎเกณฑ์สำคัญเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบางมาตราที่บัญญัติหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้มีความกระจ่างแจ้ง ชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องบัญญัติไว้ในตัวบทแห่งรัฐธรรมนูญให้มีความยาวมากเกินไป จึงได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “การนับคะแนน หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ การคิดอัตราส่วน และการประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ ซึ่งมีหลักการเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ แม้บทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง มีการบัญญัติเพิ่มเติมการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ก็เป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ อีกทั้งยังเป็นการขยายความเพื่อคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีคำนวณแล้ว มีปัญหาการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบหนึ่งร้อยห้าสิบคน หรือเกินกว่าจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการของการมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสาม และบทบัญญัติมาตรา ๑๒๘ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง แม้จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้างก็พอเหมาะพอควรและเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑



(นายนุรักษ์ มาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ