

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๒

วันที่ ๘ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ (Constitution) หมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐต่อกันหรือต่อประชาชน ซึ่งจะมีเนื้อหาครอบคลุมทั้งรูปของรัฐ ประมุขของรัฐ องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุด ตลอดจนสิทธิเสรีภาพ รูปของรัฐจะเป็นราชอาณาจักรหรือจะเป็นสหรัฐจะเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ประมุขของรัฐจะเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐจะมีองค์กรเดียวคือ พระมหากษัตริย์ทรงรวมอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ หรือจะเป็นระบบแยกองค์กรที่มีรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล และหลักที่ว่าด้วยสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐ รวมถึงความสัมพันธ์ขององค์กรเหล่านี้ต่อประชาชนไม่ว่าจะอยู่ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง จารีตประเพณี หรือคำพิพากษาของศาล ก็ถือเป็นรัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) มี ๒ ความหมาย คือ

ประการแรก หมายถึง กฎหมายธรรมดาที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ ในความหมายนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้มีฐานะเหนือไปกว่ากฎหมายธรรมดา นอกจากความสำคัญของเนื้อหาเท่านั้น

ประการที่สอง หมายถึง กฎหมายบางประเภทที่รัฐธรรมนูญระบุไว้โดยตรงว่าเป็น “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” และระบุไว้โดยตรงให้ออกกฎหมายเหล่านั้นมาเสริมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญของแผ่นดินต้องมีสาระยืดเยื้อโดยไม่จำเป็น

เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๑ บัญญัติว่า “การคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วยห้ำร้อยอันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) นำผลลัพธ์ตาม (๑) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

(๓) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะพึงมีได้ตาม (๒) ลบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้ง ผลลัพธ์คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ

(๔) ถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ให้พรรคการเมืองนั้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมืองใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตาม (๒)

(๕) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้ว ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดตายภายหลังวันปีครบสมัครรับเลือกตั้งแต่ก่อนเวลาปิดการลงคะแนนในวันเลือกตั้งให้นำคะแนนที่มีผู้ลงคะแนนให้มาคำนวณตาม (๑) และ (๒) ด้วย

การนับคะแนน หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ การคิดอัตราส่วน และการประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งแล้ว การคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อจะพึงได้รับ ให้คำนวณตามวิธีการดังต่อไปนี้ โดยในกรณีที่มีเศษให้ใช้ทศนิยมสี่ตำแหน่ง

(๑) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อได้รับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วยห้าร้อยอันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) นำผลลัพธ์ตาม (๑) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้เบื้องต้น และเมื่อได้คำนวณตาม (๕) (๖) หรือ (๗) ถ้ามีแล้ว 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) แล้วปรากฏว่าพรรคการเมืองทุกพรรคได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อรวมกันแล้วเกินหนึ่งร้อยห้าสิบคน ให้ดำเนินการคำนวณปรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่โดยคำนวณตามอัตราส่วนที่ทุกพรรคจะได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อซึ่งเมื่อรวมแล้วไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบคน โดยให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับคูณด้วยหนึ่งร้อยห้าสิบหารด้วยผลบวกของหนึ่งร้อยห้าสิบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่เกินจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบ และให้นำ (๔) มาใช้ในการคำนวณด้วยโดยอนุโลม

(๘) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้ว ให้ผู้สมัครตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตายภายหลังวันปีรับสมัครรับเลือกตั้งแต่ก่อนเวลาปิดการลงคะแนนในวันเลือกตั้งให้นำคะแนนที่มีผู้ลงคะแนนให้ มาคำนวณตาม (๑) และ (๒) ด้วย

ทั้งนี้ การดำเนินการตาม (๑) ถึง (๘) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “การนับคะแนนหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ การคิดอัตราส่วน และการประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” นั้น มีเจตนารมณ์โดยให้บัญญัติหลักการกว้าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้รัฐธรรมนูญมีความยาวเกินไป และหากจำเป็นต้องมีการแก้ไขเนื้อหาสาระในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสามารถทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะบัญญัติเพิ่มเติมให้มีการขยายความให้มีความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

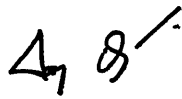
มีประเด็นพิจารณาต่อไปว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติเพิ่มเติมให้มีการขยายความให้มีความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุผลสำคัญประกอบด้วย ๒ ประการ คือ

(๑) แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง มีการบัญญัติเพิ่มเติมการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณเพื่อหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ แต่เป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ และเป็นการขยายความเพื่อคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีคำนวณแล้วมีปัญหาการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบหนึ่งร้อยห้าสิบคน หรือเกินกว่าจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน เท่านั้น

(๒) หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นกรณีของวิธีการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งตามมาตรา ๘๑ วรรคสามได้กำหนดหลักการอยู่แล้วว่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ มาตรา ๑๒๘ (เดิมร่างมาตรา ๑๒๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.) ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ การคิดอัตราส่วนดังกล่าวคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำมาจากข้อมูลการศึกษาของคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งวิธีการคำนวณนี้ เรียกว่า “ทฤษฎีเศษเหลือมากที่สุด” (The Largest Remainder Method) อันเป็นทฤษฎีทางคณิตศาสตร์ ซึ่งใช้ในการแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๘๖

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วย ทั้งนี้ ตามปรากฏจากรายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๑ วันจันทร์ที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

ด้วยอาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ แต่อย่างใด จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ