

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง  
- - - - - ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความว่ารวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ” และมาตรา ๘๖ (๑) และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๒๖ (๑) บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน” โดยเป็นการบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๖ ดังกล่าว

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ เนื่องจากครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้องได้ออกประกาศเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ โดยมีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีให้เป็นไปตามมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ประกอบมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยผู้ร้องได้นำประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๖ เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน โดยมีได้แบ่งแยกจำนวนราษฎรสัญชาติไทยและราษฎรที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยซึ่งเป็นไปตามที่เคยปฏิบัติมา โดยผู้ร้องเห็นว่า จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามมาตรา ๘๖ (๑) หมายความว่ารวมถึงราษฎรสัญชาติไทยและราษฎรที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าราษฎรผู้นั้นจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ คดีจึงมีข้อพิจารณาว่า คำว่า “ราษฎร” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) หมายความว่ารวมถึงผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบของรัฐสภาจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อจะต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๙๐ บัญญัติไว้ ในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ได้บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ (๑)



กำหนดว่า ต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) ซึ่งอยู่ในหมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย กำหนดให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากบุคคลใด ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๕ จึงกำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุ ที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุนั้นมีใช่เหตุอันสมควร ผู้นั้นถูกจำกัดสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่า การกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย การจัดตั้ง พรรคการเมือง การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยทั้งสิ้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดซึ่งถือเป็นกระบวนการหนึ่งของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องมีการใช้และการตีความของ กฎหมายให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน การใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของประเทศไทยซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมาย กำหนด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติมีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติจะต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ต้องมีอายุ ไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง นอกจากนี้ แม้จะมีสัญชาติไทยแต่ถ้ามีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิ เลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ ที่กำหนดว่า บุคคลที่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช เป็นผู้ที่อยู่ใน ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ หรือต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือ โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น บุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย จึงไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็น ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การที่ผู้ร้องออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ โดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐาน การทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมาที่รวม จำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณด้วย การออกประกาศดังกล่าว



แม้จะเป็นการใช้หน้าที่และอำนาจในการแบ่งเขตเลือกตั้งของผู้ร้องก็ตาม แต่ก็เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการใช้หน้าที่และอำนาจที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ที่มุ่งประสงค์กำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

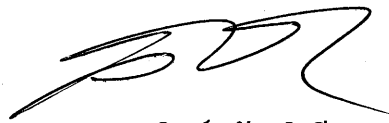
นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยนำบุคคลผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณรวมอยู่ด้วย ทั้งที่บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งและไม่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ (๑) และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น กรณีจึงไม่มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการเมืองในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดอีกด้วย

สำหรับเหตุผลสนับสนุนในการออกประกาศของผู้ร้องตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า หลักในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น ทำให้การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะของท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรต่าง ๆ บุคคลที่จะถือได้ว่ามีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษี ย่อมได้แก่บุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ นั้น เห็นว่า เหตุผลดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มีความครอบคลุมทั่วถึง คำว่า “ราษฎร” ที่ประสงค์จัดให้มีบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่น จึงหมายรวมถึงประชาชนหรือราษฎรที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือผู้ไม่มีสัญชาติไทย และไม่ต้องคำนึงว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ แต่สำหรับการคำนวณจำนวนราษฎรเพื่อออกประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดจะพึงมี และจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตราที่เกี่ยวข้องรวมถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑) มุ่งหมายให้เป็นสิทธิและหน้าที่ของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น เมื่อสำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่มีการแบ่งแยกจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่มีสัญชาติไทยไว้แยกต่างหากจากกันแล้ว แต่ผู้ร้องยังคง



ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง  
ที่แต่ละจังหวัดจะมี และเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เป็นการทั่วไป โดยรวมราษฎรผู้ไม่ได้มีสัญชาติไทยไว้ด้วย ดังนั้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
แบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะมี และจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด  
ของผู้ร้อง จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
แบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวน  
ราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น  
คำว่า “ราษฎร” ไม่หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ