

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดจะพึงมี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความว่ารวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยบัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน (๒) จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนตาม (๑) ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน โดยให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (๓) จังหวัดใดมีราษฎรเกินจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน (๔) เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดตาม (๒) และ (๓) แล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบสี่ร้อยคน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณตาม (๓) มากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน และ

ให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณนั้นในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวนสี่ร้อยคน (๕) จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินหนึ่งคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกันและต้องจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีที่มาจากประชาชนและต้องทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ที่ประชาชนมอบหมาย โดยประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมล้วนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองของรัฐ หรือที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายที่สมัครเข้ารับการเลือกเพื่อเป็นตัวแทนผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากสมาชิกในสังคมทำหน้าที่ใช้อำนาจนั้นในการพิจารณาผลประโยชน์ของชาติร่วมกันในรัฐสภา โดยใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจกระทำการใด ๆ ในฐานะผู้แทนโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม

กระบวนการเลือกตั้งผู้แทนของปวงชนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ การแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวนบัตรเลือกตั้ง และวิธีการในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ รวมถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งนั้นให้เป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรมและชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาประการแรกมีว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๘๖ ที่บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้าย

ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...” นั้น กรณีนี้คำว่า “ราษฎร” ที่ปรากฏในบทบัญญัติข้างต้น หมายความว่ารวมถึงผู้ไม่ได้มีสัญชาติไทย หรือไม่ เห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของสมาชิกในสังคมในการเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ในการตรากฎหมาย หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตย อย่างหนึ่งนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “อำนาจ อธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน โดยรวม” คำว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” แสดงให้เห็นว่าปวงชนชาวไทย ย่อมหมายความว่าถึง ผู้มีสัญชาติไทยหรือผู้ได้สัญชาติไทยเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งสิทธิตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญจำกัดสิทธิหรือกำหนดคุณสมบัติไว้เฉพาะบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ได้แก่ บทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา สิทธิในการเลือกตั้ง หรือคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๘๖ (๑) เป็นบทบัญญัติ ในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร ที่กำหนดวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรในแต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยให้ใช้วิธีการนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตาม หลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสี่ร้อยคน และให้ถือว่าจำนวนที่ได้รับเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ซึ่งเป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดวิธีการในการได้มาซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัดจะพึงมี และการแบ่งเขต เลือกตั้ง ถือเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะ ที่เป็นตัวแทนหรือผู้แทนของประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกในสังคมนั้น ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กระบวนการในการเลือกตัวแทนหรือผู้แทน ที่มีฐานะ เป็นผู้แทนของปวงชนที่เป็นสมาชิกในสังคม ในที่นี้ย่อมหมายความว่าเฉพาะถึงปวงชนชาวไทยผู้ใช้อำนาจ อธิปไตย ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น การตีความคำว่า “ราษฎร” ตามเจตนารมณ์ของ บทบัญญัติมาตรา ๘๖ (๑) แห่งรัฐธรรมนูญ ย่อมต้องหมายความว่าเฉพาะถึงผู้มีสัญชาติไทยหรือ ผู้ได้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเท่านั้น มิอาจหมายถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทยด้วยแต่อย่างใด

แม้จะเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนประวัติราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรก็ตาม เนื่องด้วยกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการจัดรวบรวมข้อมูลรายการบุคคลเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติราษฎรเพื่อทราบจำนวนอันเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และลักษณะการปกครองท้องที่ภายในรัฐ หรือกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง คำว่า “ราษฎร” จึงไม่ได้หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้มีสัญชาติไทย

ข้อพิจารณาประการแรกที่ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับคำว่า “ราษฎร” ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๘๒๓/๒๕๕๕ เรื่องการนับจำนวนราษฎรตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีความเห็นสรุปได้ดังนี้ หลักการในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น การที่กฎหมายกำหนดฐานะของท้องถิ่นให้แตกต่างกัน เหตุเพราะต้องคำนึงถึงจำนวนพลเมืองหรือราษฎรที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อให้บริหารทรัพยากรได้อย่างถูกต้องทั้งในแง่ของการให้บริการและในแง่รายได้ เพื่อมาจัดทำบริการสาธารณะ การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะและการบริหารงานท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการ และมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากร รวมทั้งค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งบุคคลนั้นหมายถึงบุคคลผู้มีสิทธิอาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงหมายถึงบุคคลผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการตรวจสอบหลักฐานว่าบุคคลใดอยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

เห็นว่า การให้ความหมายของคำว่า “ราษฎร” โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่มีเจตนารมณ์ในการจัดเก็บข้อมูลและใช้ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคล ซึ่งเป็นการจัดเก็บข้อมูลของผู้มีสัญชาติไทย และข้อมูลของผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่เข้ามาหรืออาศัยอยู่ในราชอาณาจักรโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น มีลักษณะเป็นการให้ความหมายของคำว่าราษฎรในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งนอกจากนับรวมจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยแล้วยังต้องรวมถึงคนท้องถิ่น หรือผู้พำนักอาศัย (inhabitants) หรือคนพื้นเมืองมารวมเป็นจำนวนราษฎร

ในความหมายนี้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อรัฐจะสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการบริหารจัดการประโยชน์ในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านงบประมาณที่จะจัดสรรให้ในแต่ละพื้นที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ด้านภาษี และค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ ด้านความมั่นคงในการทราบถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาของ บุคคลภายในรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างจากความหมายของ คำว่า “ราษฎร” ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ (๑) ที่จะนำมาคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ แต่ละจังหวัดจะมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น เป็นความเห็นที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นเท่านั้น มิอาจนำมาเทียบเคียงกันได้กับความหมายของราษฎรและผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อาจนำจำนวนผู้ไม่ได้สัญชาติไทย มารวมคำนวณ เป็นจำนวนราษฎรทั้งประเทศที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เพื่อหาจำนวนราษฎร ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหนึ่งคนได้

ข้อพิจารณาประการถัดมาที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) บัญญัติให้ใช้จำนวนราษฎร ทั้งประเทศ มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง (๑) ที่ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง และมาตรา ๘๗ (๑) ที่ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ที่บัญญัติชัดเจนว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความว่า จำนวนราษฎร ทั้งประเทศที่นำมาใช้ในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัด จะพึงมี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) นั้น หมายความว่าราษฎรผู้มีสัญชาติไทย และผู้ไม่ได้สัญชาติไทย ทั้งนี้ ราษฎรผู้มีสัญชาติไทยบางส่วนก็ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น ผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง ผู้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้ต้องคุมขังอยู่ โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นต้น ไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าราษฎรผู้นั้นจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เห็นว่า ในประการแรก สภาผู้แทนราษฎรเป็น องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งมีบทบาทหลักในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ หรือตรวจสอบการบริหาร ราชการแผ่นดินของรัฐบาล และการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นต้องอยู่บนหลักที่ต้อง คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ประการที่สอง การกำหนดที่มาของบุคคลผู้มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชนในชาตินั้น หรือการกำหนด คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด หรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ และประการ ที่สาม ราษฎรผู้มีสัญชาติไทยบางส่วนไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น ผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง หรือ

ผู้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช หรือผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้ต้องคุมขังอยู่ โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบนั้น เป็นกรณีการจำกัดสิทธิด้วยเหตุที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้หย่อนความสามารถ ในที่นี้หมายถึงความสามารถ ในการตัดสินใจเพื่อเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างอิสระ ปราศจากการชักจูงหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจหรือบุคคลใดเท่านั้น ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความว่า จำนวนราษฎรทั้งประเทศที่นำมาใช้ในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ที่แต่ละจังหวัดจะมี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) นั้น หมายความว่ารวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย ด้วยนั้น ข้อพิจารณานี้จึงไม่อาจรับฟังได้

ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ แบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละเขตจังหวัด ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้นำประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๖ มาออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรก ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นในปี ๒๕๖๖ ในกรณีที่เป็น การเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากการครบ อายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีที่เป็น การเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นประกาศที่นำจำนวนราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคำนวณเพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง นั้น เป็นประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเพื่อความถูกต้องและเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเห็นสมควร ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การกำหนดจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เลือกตั้งของแต่ละเขตจังหวัด เสียใหม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาประการที่สองมีว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลนับแต่เมื่อใด เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖

วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลให้มีผลในวันอ่าน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลมีคำวินิจฉัยคดีที่ไม่มีผู้ถูกร้อง ให้ศาลแจ้งคำวินิจฉัยของศาลแก่ผู้ร้องหรือผู้มีหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย และให้ถือว่าวันที่ศาลลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัยเป็นวันอ่าน” ดังนั้น เมื่อคดีนี้เป็นกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งไม่มีผู้ถูกร้อง และศาลได้มีกำหนดนัดลงมติในวันนี้ กล่าวคือ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ กรณีจึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ศาลอ่านคำวินิจฉัย และคำวินิจฉัยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และไม่มีผลย้อนหลังไปถึงการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับเลือกตั้งที่ผ่านมาแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความว่ารวมถึงเฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย และให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ