

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความว่าผู้ไม่ได้สัญชาติไทยหรือไม่

ความเห็น

สิทธิพลเมือง (Citizen Rights) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของรัฐหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐ สิทธิพลเมืองจึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นภายหลังที่มีการกำเนิดรัฐที่ประกอบด้วยดินแดน ประชากร รัฐบาล อำนาจอธิปไตย และสืบทอดมาสู่รัฐสมัยใหม่ที่เรียกว่า รัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบัน

ดังนั้น สิทธิพลเมืองจึงเกิดจากรัฐที่บัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองให้กับพลเมืองของรัฐตนเท่านั้น สิทธิพลเมืองจึงเป็นสิทธิที่รัฐมอบให้กับบุคคลที่เป็นพลเมือง (Citizen) ของรัฐ และบุคคลที่ได้ชื่อว่าเป็นพลเมืองของรัฐ หมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติของรัฐนั้น ๆ เป็นหลักโดยถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิพลเมืองของรัฐ ด้วยเหตุนี้ หากบุคคลใดที่เข้ามาอาศัยอยู่ในอาณาเขตของรัฐแต่ไม่ได้มีสัญชาติของรัฐนั้น บุคคลนั้นย่อมไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิในสิทธิพลเมืองของรัฐแต่อย่างใด

สำหรับสิทธิพลเมืองในทางการเมืองเป็นสิทธิของปัจเจกชนในการใช้สิทธิของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐตามหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยที่เคารพเสียงข้างมากแต่รับฟังเสียงข้างน้อย (Majority Rule and Minority Rights) และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔

มาตรา ๘๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังไม่มีการเลือกตั้งหรือประกาศชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

ในกรณีมีเหตุใด ๆ ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่มีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๘๖ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

(๒) จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนตาม (๑) ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน โดยให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

(๓) จังหวัดใดมีราษฎรเกินจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

(๔) เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดตาม (๒) และ (๓) แล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบสี่ร้อยคน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณตาม (๓) มากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณนั้นในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวนสี่ร้อยคน

(๕) จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินหนึ่งคน ให้แบ่งเขตจังหวัด ออกเป็นเขตเลือกตั้งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตให้ติดต่อกันและต้องจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน

มาตรา ๙๑ การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศ แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรง กับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ บัญชีรายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๓/๒๕๕๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า หลักในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กร ทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น การที่กฎหมายกำหนดฐานะของท้องถิ่นให้แตกต่างกัน ก็โดยคำนึงถึงจำนวนพลเมืองหรือราษฎร ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นมีมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อจักได้ให้บริการได้ถูกต้องทั้งในแง่ของการให้บริการ และในแง่ของรายได้ที่จะได้รับเพื่อนำมาจัดบริการสาธารณะ การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎร เพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะของท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ ในการเสียภาษีอากรต่าง ๆ บุคคลที่จะถือได้ว่ามีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากร ย่อมได้แก่บุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และ ไม่ว่าจะมิสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เพราะแม้แต่ผู้มีสัญชาติไทยก็มิได้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงหมายถึง บุคคลที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาล โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการตรวจสอบหลักฐานว่าบุคคลใดอยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร

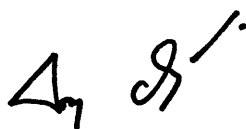
พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งอาจเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านหรือเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนประวัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ก็ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี โดยนำการประกาศจำนวนราษฎรในแต่ละปีเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔๕ ที่บัญญัติให้สำนักทะเบียนกลางประกาศจำนวนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของทุกปี ภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป การประกาศสำนักทะเบียนกลางดังกล่าวเริ่มมีการแยกราษฎรออกเป็นบุคคลสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทยตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ เป็นต้นมา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนสถานะของบุคคลตามทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๓) และส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนใช้ประโยชน์จากข้อมูลจำนวนราษฎรในการบริหารหรือการดำเนินกิจการในความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติคำว่า “ราษฎร” และคำว่า “ประชาชน” ภายใต้บริบทที่แตกต่างกันโดย มาตรา ๘๖ (๑) บัญญัติการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งใช้คำว่า “ราษฎร” ขณะที่ มาตรา ๒๔๙ วรรคสอง บัญญัติการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ซึ่งใช้คำว่า “ของประชาชน” ในท้องถิ่น ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า คำว่า “ราษฎร” ที่ใช้เป็นการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) มีความหมายและขอบเขตเพียงใด เห็นว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งระดับชาติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบผู้แทนเนื่องจากราษฎรไม่สามารถทำหน้าที่ได้โดยตรงในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นตัวแทนของราษฎรเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติในรัฐสภาหรือด้านบริหารในคณะรัฐมนตรีที่ถือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ด้วยความสำคัญดังกล่าวราษฎรจึงต้องมีสถานะความเป็นพลเมือง (Citizen) เพื่อใช้สิทธิพลเมืองในทางการเมืองในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐตามหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนภายใต้รัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบัน ความเป็นพลเมืองไทยจึงหมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิพลเมืองไทย หากบุคคลใดเข้ามาอาศัยในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยบุคคลนั้นย่อมไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิในสิทธิพลเมืองไทยถึงแม้ว่าเป็นคนที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวร หรือเป็นคนที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย

ได้เป็นการชั่วคราวหรือเป็นคนที่ยอพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปีก็ตาม
ความมีสัญชาติไทยจึงได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญให้มีคุณสมบัติเพื่อแสดงเจตจำนงทางการเมือง
เช่น มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และมีสิทธิจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑)
จึงหมายถึงผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้นไม่รวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย นอกจากนั้น การนำจำนวนราษฎร
ที่มีสัญชาติไทยและไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎร
ทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ มาคำนวณ
กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นตัวแทนของผู้มีสัญชาติไทย
และก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองในบางจังหวัดอีกด้วย อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัย
ศาลรัฐธรรมนูญมีผลในวันอ่านตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ
ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ และการกระทำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา
เกี่ยวกับการนำจำนวนราษฎรทั้งผู้มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทยมารวมกันเพื่อกำหนด
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ดังนั้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัด
จะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดของผู้ร้อง จึงไม่เป็นไปตาม
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
แบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวน
ราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น
คำว่า “ราษฎร” ไม่หมายความว่ารวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ