

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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” หมายรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทยหรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร้อยละร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...” มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ... (๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ”

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

๘

ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...”

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางรวบรวมรายงานยอดจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรที่มีอยู่ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมา และประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี” วรรคสอง บัญญัติว่า “การประกาศยอดจำนวนราษฎรตามความในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด”

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง รัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ผู้ร้องได้นำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ล่วงมา ซึ่งรวมจำนวนผู้มีสัญชาติไทยและผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณด้วยดังเช่นการปฏิบัติที่ผ่านมา แม้ว่าสำนักทะเบียนกลางจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔๕ ออกประกาศ เรื่องจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยมีการแบ่งจำนวนผู้มีสัญชาติไทยและผู้ไม่ได้สัญชาติไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันแล้ว

เห็นว่า แม้จะมีบางประเทศใช้จำนวนประชากรทั้งประเทศซึ่งรวมถึงผู้มีสัญชาติและผู้ไม่มีสัญชาติของประเทศนั้น ไปใช้ในการคำนวณประชากรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่และอำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อจะต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๙๐ บัญญัติไว้

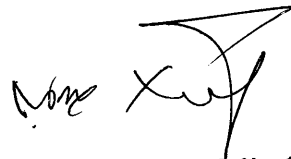
ในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพ ในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ (๑) กำหนดว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดว่าต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ปวงชนชาวไทยจะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๕ ยังกำหนดกรณีผู้มีสิทธิ เลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิ เลือกตั้งแล้วแต่เหตุอันมิใช่เหตุอันสมควร ผู้นั้นถูกจำกัดสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด เห็นได้ว่า การกำหนด เจตจำนงทางการเมืองเป็นเรื่องของพลเมือง (Citizen) ของรัฐ สิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิของพลเมือง ของรัฐ การกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย การจัดตั้งพรรคการเมือง การสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดโทษ สำหรับผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญต่างก็กำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๖ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๒๖ (๑) บัญญัติให้การกำหนดจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมี และการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้จำนวนราษฎร **ทั้งประเทศ**ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง **คำว่า “ราษฎร”** ดังกล่าวจึงหมายถึงบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

การที่ผู้ร้องได้มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไปครั้งแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ โดยนำจำนวนราษฎร ทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ผ่านมาแล้วที่รวมจำนวนราษฎรมีสัญชาติไทยและผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณด้วย การประกาศดังกล่าวแม้จะเป็นหน้าที่และอำนาจในการแบ่งเขตเลือกตั้งของผู้ร้องก็ตาม แต่ประกาศ

๒๐

ดังกล่าวก็ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง  
ที่มุ่งประสงค์กำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่ของผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
แบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้  
จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง  
นั้น คำว่า “ราษฎร” ไม่ได้หมายความรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย ทั้งนี้ ให้คำวินิจฉัยมีผลในวันลงมติ  
อันเป็นไปตามมาตรา ๗๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ  
พ.ศ. ๒๕๖๑



(นายณนทล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ