

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๘๖ (๑) ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบของผู้ร้อง สรุปได้ดังนี้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ผู้ร้องได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑) โดยใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามร้อยห้าสิบคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ซึ่งผู้ร้องได้นำประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๑ มีการแบ่งจำนวนชายและหญิง และมีการแบ่งแยกจำนวนราษฎรสัญชาติไทยและราษฎรไม่ได้สัญชาติไทยด้วย โดยผู้ร้องได้ออกประกาศ เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้ง

ทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ โดยคำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักการที่ปฏิบัติ มาโดยตลอด

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปที่จะมีขึ้นในปี ๒๕๖๖ ในกรณีที่เป็น การเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากการครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือในกรณีที่เป็น การเลือกตั้งทั่วไป อันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้องได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ให้เป็นไปตามมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งผู้ร้องได้ถือตามประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๖ ผู้ร้องจึงได้ออกประกาศ เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในปี ๒๕๖๖ ในกรณีเป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากการ ครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีที่เป็น การเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภา ผู้แทนราษฎร

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๘๖ (๑) ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศ จึงมีความแตกต่างกับมาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ ที่บัญญัติว่าบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ดังนั้น ผู้ร้อง จึงตีความว่า จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามมาตรา ๘๖ (๑) หมายรวมถึงราษฎรสัญชาติไทย และราษฎรไม่ได้สัญชาติไทย รวมทั้งราษฎรผู้มีสัญชาติไทยบางส่วนที่ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น อายุต่ำกว่า สิบแปดปี เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ต้องคุมขัง อยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ เป็นต้น โดยไม่จำกัดคำนึงว่าราษฎรผู้นั้นจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับคำว่า “ราษฎร” ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ว่าหลักในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัย ในเขตท้องถิ่นนั้น การที่กฎหมายกำหนดฐานะของท้องถิ่นให้แตกต่างกัน ก็โดยคำนึงถึงจำนวนพลเมือง หรือราษฎรที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ให้บริการได้ถูกต้องทั้งในแง่ของ การให้บริการและในแง่ของรายได้ที่จะได้รับเพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะ การนับจำนวนพลเมือง

หรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะของท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรต่าง ๆ บุคคลที่จะถือได้ว่ามีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรย่อมได้แก่บุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ เพราะแม้แต่ผู้มีสัญชาติไทยก็ได้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงหมายถึงบุคคลที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการตรวจสอบหลักฐานว่าบุคคลใดอยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ อาจเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านหรือเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนประวัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ศึกษาเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้วมีข้อมูลดังนี้ การประกาศจำนวนราษฎรของประเทศไทยในแต่ละปี เป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔๕ ที่กำหนดให้สำนักทะเบียนกลางประกาศจำนวนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคมของทุกปีภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป การพิจารณาราษฎรที่ไม่ได้สัญชาติไทยที่จะนำมาประกาศเป็นจำนวนราษฎรจะพิจารณาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติสามารถขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ทั้งนี้ เนื่องจากการมีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร. ๑๓ หรือ ท.ร. ๑๔ แสดงถึงการมีภูมิลำเนาของบุคคลตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ ราษฎรซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยที่สามารถเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านได้ ได้แก่ (ก) คนที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (ข) คนที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว (ค) คนที่อพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานาน (มากกว่า ๑๐ ปี) และรัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลโดยมีมติคณะรัฐมนตรีให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนราษฎรไว้เป็นหลักฐาน เช่น ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น การประกาศจำนวนราษฎรในอดีตที่ผ่านมาได้นับจำนวนราษฎรทั้งราษฎรสัญชาติไทยและราษฎรไม่ได้สัญชาติไทยดังกล่าว แต่เป็นการประกาศรวม เพิ่งจะมาแยกจำนวนที่เป็นสัญชาติไทยและจำนวนที่ไม่ได้สัญชาติไทย เมื่อมีการประกาศจำนวนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นมา โดยสรุป ราษฎรซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยที่นำมาประกาศจำนวนราษฎร ได้แก่ บุคคล ๓ จำพวกตาม (ก) (ข) และ (ค) ข้างต้น โดยไม่รวมกลุ่มแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (กัมพูชา ลาว และเมียนมา)

เมื่อผู้ร้องออกประกาศ เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในปี ๒๕๖๖ ได้มีบุคคลสาธารณะผู้เป็นที่รู้จักในสังคมไทย ได้แก่ นายสมชัย ศรีสุทธิยากร อดีตกรรมการการเลือกตั้ง นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี นายชัยวัช ตุลาธน เลขาธิการพรรคก้าวไกล และ นายรังสิมันต์ โรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกล ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ร้องได้ออกประกาศฉบับดังกล่าวผ่านสื่อมวลชน นอกจากนั้น สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ถึงผู้ร้องขอให้สอบถามหรือยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยกรณีความไม่ชัดเจนของการแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งนั้น หมายความว่ารวมถึงจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น หรือหมายความว่ารวมถึงราษฎรที่เป็นคนต่างด้าวด้วยหรือไม่ อย่างไร และพลเอก อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “การนับจำนวนประชากร นอกจากนับแรงงานต่างด้าวแล้ว ยังนำจำนวนประชากรที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี แต่ไม่มีสิทธิเลือกตั้งมาคำนวณด้วย เพื่อนำเอามาใช้ในการแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ได้หมายถึงแรงงานต่างด้าวมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จำนวนต่างด้าวทั่วประเทศมีประมาณหนึ่งล้านกว่าคน ไม่ได้ถือว่ามากมายอะไร”

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้อง ตามมาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยขอให้วินิจฉัยว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ตามมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ผู้ร้องสามารถดำเนินการโดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศเกี่ยวกับจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ล่วงมาในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งมาคิดคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในแต่ละครั้ง ได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) จึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

### **บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

#### **๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

**มาตรา ๓** อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

**มาตรา ๘๖** การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

ฯลฯ

ฯลฯ

**มาตรา ๘๗** ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องเป็นผู้ซึ่งพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกส่งสมัครรับเลือกตั้ง และจะสมัครรับเลือกตั้งเกินหนึ่งเขตมิได้

เมื่อมีการสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองจะถอนการสมัครรับเลือกตั้งหรือเปลี่ยนแปลงผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เฉพาะกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งตายหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม และต้องกระทำก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง

**มาตรา ๙๕** บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

ฯลฯ

ฯลฯ

**มาตรา ๙๗** บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

ฯลฯ

ฯลฯ

**มาตรา ๑๑๔** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

**มาตรา ๒๒๔** ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

(๒) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตาม (๑) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

**๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑**

**มาตรา ๒๖** การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

ฯลฯ

ฯลฯ

**๓. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔**

**มาตรา ๔** ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร” หมายความว่า ข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับ ชื่อ ชื่อสกุล เพศ วันเดือนปีเกิดและตาย สัญชาติ ศาสนา ภูมิลำเนา สถานะการสมรส วุฒิการศึกษา ชื่อบิดามารดา

หรือผู้รับบุตรบุญธรรม ชื่อคู่สมรส และชื่อบุตร และข้อมูลอื่นที่จำเป็นเพื่อการทำงานทะเบียนต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

**มาตรา ๑๒** เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบ พิสูจน์ตัวบุคคลและประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้สำนักทะเบียนกลางดำเนินการจัดเก็บ ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามที่อยู่อาศัยที่กำหนด และปรับปรุงข้อมูลทะเบียน ประวัติราษฎรให้ตรงต่อความเป็นจริงอยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

### ประเด็นวินิจฉัย

การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดจะพึงมี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียน ราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายควมรวมถึงผู้ไม่ได้ สัญชาติไทย หรือไม่

### ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัด จะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎร ทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วย จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี และการ แบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐาน การทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมี ความมุ่งหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัด จะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้ร้องจึงได้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด สำหรับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ โดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมา ซึ่งรวมจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่มีสัญชาติไทยมาคิดคำนวณ ซึ่งปรากฏว่าสำนักทะเบียนกลางใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ออกประกาศ เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยได้มีการแบ่งแยกจำนวนราษฎรสัญชาติไทยกับราษฎรไม่ได้สัญชาติไทย ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นมาแล้ว แต่ผู้ร้องเห็นว่า คำว่า “ราษฎร” ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ หมายถึงบุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม จึงยังคงนับจำนวนราษฎรทั้งสองประเภทรวมกันดังที่เคยปฏิบัติมา

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบของรัฐสภาองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่และใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทยทางรัฐสภา ประกอบกับมาตรา ๑๑๔ ก็กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อีกทั้งเมื่อพิจารณากระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ปรากฏว่าผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ (๑) ยังกำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย โดยการเกิดเท่านั้น ส่วนบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยด้วย หรือหากเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ตามมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๑) และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) ซึ่งอยู่ในหมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย ได้กำหนดให้บุคคลผู้เป็นปวงชนชาวไทยมีหน้าที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหากบุคคลใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอาจถูกจำกัดสิทธิทางการเมืองบางประการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๕ ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว เห็นได้ว่า สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง การสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ล้วนเป็นสิทธิทางการเมืองซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้



เป็นสิทธิของปวงชนชาวไทยอันได้แก่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยทั้งสิ้น หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีสิทธิหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องใดจะต้องมีการบัญญัติสิทธิในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นขั้นตอนในกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของปวงชนชาวไทยและเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องในการดำเนินการให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง จึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญโดยไม่อาจตีความคำว่าราษฎรในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ให้รวมถึงบุคคลผู้ไม่ได้สัญชาติไทยเข้าไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ดังนั้น การที่ผู้ร้องออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ โดยผู้ร้องตีความคำว่าราษฎรในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้วนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมา ซึ่งรวมเอาจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณรวมกัน ย่อมมีผลทำให้จำนวนบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยและมิได้มีสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญถูกนำไปนับรวมอยู่ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะมีและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ส่งผลให้การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะมีและเขตเลือกตั้งในบางจังหวัดผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง โดยเฉพาะจังหวัดที่มีบุคคลผู้มิได้มีสัญชาติไทยจำนวนมากถูกนับรวมเข้าไปในการคำนวณ อันเป็นเหตุให้จังหวัดนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพียงมีมากเกินไปกว่าความเป็นจริงโดยไม่สมเหตุผลและก่อให้เกิดความไม่เที่ยงธรรมแก่จังหวัดอื่น ๆ

ประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่า หลักในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะของท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรต่าง ๆ บุคคลที่จะถือว่ามีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษี ย่อมได้แก่บุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่นั้น เห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะ

สำหรับประชาชนในท้องถิ่นให้มีความครอบคลุมทั่วถึง ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” จึงมุ่งหมายถึงบุคคลที่รัฐประสงค์จะจัดให้มีบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่น คำว่าราษฎรในกรณีนี้จึงหมายรวมถึงประชาชนหรือราษฎรที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่มีสัญชาติไทย และไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ซึ่งไม่อาจนำการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นหรือการทะเบียนราษฎรดังกล่าวมาใช้ให้ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิทางการเมืองดังที่กล่าวมาแล้วได้ ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่าในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดพึงมีและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ได้มีการนับบุคคลผู้มีสัญชาติไทยแต่ไม่มีสิทธิเลือกตั้งรวมเข้าไว้ด้วยเช่นเดียวกับบุคคลผู้มีสัญชาติไทยนั้น เห็นว่าบุคคลผู้มีสัญชาติไทยทุกคนล้วนมีสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ เว้นแต่จะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดเท่านั้น จึงเป็นคนละเรื่องกับการที่ผู้ร้องกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดพึงมีและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด โดยผู้ร้องนำเอาจำนวนบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยเข้ามานับรวมกับบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งเป็นปวงชนชาวไทย จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” ไม่หมายรวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ