

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๗ - ๒๙/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๕๔

วันที่ ๙ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๙๐ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือถือเสมือนว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

มาตรา ๑๔๐ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำได้เป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔๑ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป ตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔

มาตรา ๗ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

ในกรณีที่ยังไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จ และต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งนั้น และให้ข้อกำหนดตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้บังคับแทนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว โดยวรรคสอง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราหรือเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งกระบวนการตราและเนื้อหาด้วย จึงกำหนดประเด็นพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๖ ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ ถึงมาตรา ๑๔๑ โดยกำหนดผู้มีสิทธิเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และให้นำบทบัญญัติ

ในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณา และให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง พยานหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอร่างโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีการเสนอ ร่าง ๒ ร่าง ได้แก่ ร่างหนึ่งเสนอโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ส่วนอีกร่างหนึ่งเสนอโดย นายพีรพันธุ์ พาลุสุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับพรรควม ๖๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนเกินกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วถือเอาฉบับของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กฤษฎีระตามรัฐธรรมนูญ ที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๑๑ ส่วนที่ ๑ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง...” ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งสามฉบับ จึงเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยผู้มีสิทธิเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๙ (๓) และมาตรา ๑๓๙ (๒) แล้ว

ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ปราบกฏข้อเท็จจริงว่า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ โดยอภิปราย

เรียงลำดับมาตราที่ละฉบับตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) แล้ว ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกอยู่ในขณะนั้น ๔๗๔ คน ดังนั้น องค์ประชุมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับในวาระที่ ๒ และที่ ๓ จึงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในขณะนั้น คือ เกินกว่า ๒๓๗ คนแล้ว ทุกฉบับ และมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ ก็เป็นไปโดยเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร คือ เกินกว่า ๒๓๗ เสียง ทั้งสามฉบับเช่นกัน ดังนั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับของสภาผู้แทนราษฎรนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๒) แล้ว และได้ส่งให้วุฒิสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๖ ในวันเดียวกัน (๗ เมษายน ๒๕๕๔) ต่อมาวุฒิสภาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ วุฒิสภามีสมาชิกอยู่ในขณะนั้น ๘๐ คน จึงถือว่าในขณะนั้นวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ๘๐ คน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๑ วรรคสาม ดังนั้น องค์ประชุมในการพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ จึงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภามีอยู่ในขณะนั้นคือ เกินกว่า ๔๐ คน แล้วทุกฉบับ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับของวุฒิสภา ในวาระที่ ๑ นี้ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) แล้ว จากนั้นที่ประชุมวุฒิสภา ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ โดยอภิปรายเรียงลำดับมาตราที่ละฉบับตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) แล้ว โดยในขณะที่วุฒิสภาประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้น วุฒิสภามีสมาชิกอยู่ในขณะนั้น ๑๔๙ คน ดังนั้นองค์ประชุมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ ในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ จึงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภามีอยู่ในขณะนั้น คือ เกินกว่า ๗๕ คน แล้ว ทุกฉบับ และมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้น ก็เป็นไปโดยเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา คือ เกินกว่า ๗๕ เสียง ทั้งสามฉบับเช่นกัน ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับของวุฒิสภานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๒) แล้ว ทั้งนี้ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับเสร็จภายในหกสัปดาห์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๖ แล้ว

สำหรับการที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง กำหนดให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ ในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ก็ได้ตรวจสอบแล้วว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งสามฉบับนี้ ได้มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสี่ และได้มีบันทึก วิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอครบถ้วนตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า อีกทั้งได้ตรวจสอบความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทางการเงินหรือไม่ จากการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวแล้ว เห็นว่าไม่มีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทางการเงินแต่อย่างใด นอกจากนี้แม้ไม่มีการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ ทั้งนี้ เนื่องจากการระบอบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ ดังกล่าวได้มีอยู่แล้วในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับเดิม (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐) อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้ ก็มีได้มีการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพใดเพิ่มเติมไปจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นไปตาม เงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง แล้ว

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ได้เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร และที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของสภา จากเดิมสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสี่ร้อยแปดสิบคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวนแปดสิบคน (มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่งเดิม) มาเป็น “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยเจ็ดสิบห้าคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบห้าคน” และมีการปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ จากเดิมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสองวิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น (มาตรา ๙๔ เดิม) โดยแต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินเขตละสามคน (มาตรา ๙๔ (๔) (๕) เดิม) มาเป็นให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน หรืออาจกล่าวได้ว่าเปลี่ยนจากแบบ “เขตใหญ่หลายเบอร์” มาเป็นแบบ “เขตเล็กเบอร์เดียว” และเดิมที่มีการเลือกตั้งแบบสัดส่วน แบ่งพื้นที่ประเทศออกเป็นเขตเลือกตั้งแปดกลุ่มจังหวัด และให้แต่ละกลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สิบคน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งเสียง (มาตรา ๙๕ เดิม และมาตรา ๙๖ (๑) เดิม) มาเป็น การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ มาตรา ๓ ดังนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการเลือกตั้ง จึงต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับข้อความในรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขไปนั้น รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฯ ดังกล่าว จึงบัญญัติไว้ในมาตรา ๗ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขนั้น ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฯ คือ วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ นอกจากนี้ ยังได้มีการแก้ไขข้อความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีกสองฉบับ คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง ให้สอดคล้องกันด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งเปลี่ยนจากคำว่า “การเลือกตั้งแบบสัดส่วน” เป็น “การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๓๗ มาตรา ดังต่อไปนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมคานินยาม “เขตเลือกตั้ง” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔)
๒. ยกเลิกนิยาม “กลุ่มจังหวัด” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔)
๓. แก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “แบบสัดส่วน” เป็นคำว่า “แบบบัญชีรายชื่อ” แทน เพื่อให้สอดคล้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๒) มาตรา ๗ มาตรา ๑๔ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ (๒) มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๑ วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา ๘๒ (๓) (๔) และ (๕) มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑๐)
๔. เพิ่มเติมมาตรา ๙/๑ กำหนดวิธีการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง และ มาตรา ๑๐ (๓) เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง
๕. ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน (ยกเลิกมาตรา ๑๑)
๖. แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๖)

๗. ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ผู้สมัครได้รับหมายเลขประจำตัวผู้สมัคร ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป (ยกเลิกมาตรา ๔๗)

๘. แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้ผู้สมัครได้รับหมายเลขประจำตัวผู้สมัครในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง (ยกเลิกมาตรา ๔๘)

๙. แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์คะแนนเลือกตั้งที่ผู้สมัครจะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๘ และมาตรา ๘๙)

๑๐. เพิ่มบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการจัดประชุมหารือกับหัวหน้าพรรคการเมืองเพื่อกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและของผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป (เพิ่มมาตรา ๓๕)

พิจารณาข้อความร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓๗ แล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓๗ มีความสอดคล้องและไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๑๒ มาตรา ดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกคำว่า “สัดส่วน” ในมาตรา ๑๐ (๑๑) มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๗๕ และ มาตรา ๘๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้คำว่า “บัญชีรายชื่อ” แทน

๒. ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ร่างมาตรา ๑ เป็นรูปแบบการขนานนามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒ เป็นรูปแบบของการกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ ทั้งสองมาตรานี้ เป็นรูปแบบการเขียนกฎหมายตามปกติอยู่แล้ว และมาตรา ๑๒ ก็เป็นการกำหนดตัวผู้รักษาการตาม

พระราชบัญญัติซึ่งได้แก่ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง แล้ว ส่วนมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ เป็นลักษณะ “บทเฉพาะกาล” สำหรับการเลือกตั้ง ในครั้งแรกหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมาตรา ๑๐ กำหนดให้ บรรดาข้อบังคับพรรคการเมืองที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขนี้ใช้บังคับ และยังมีผลใช้บังคับอยู่ ให้ยังใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ได้แก้ไขนี้ รวมทั้งกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสมาชิกที่ส่งเข้ารับสมัคร เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองของตน ได้ทันการเลือกตั้งครั้งแรกหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขใหม่นี้ได้ ให้ใช้หลักเกณฑ์เดิมในข้อบังคับพรรคการเมืองนั้นที่เคยใช้เมื่อการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและ แบบสัดส่วนไปก่อน ส่วนมาตรา ๑๑ กำหนดให้บรรดาประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมืองที่ออกตามมาตรา ๗๕ ของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับเดิมก่อนแก้ไขและยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติ ประกอบนี้ใช้บังคับ สามารถใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตราที่เป็นเนื้อหา คือ ตั้งแต่มาตรา ๓ ถึงมาตรา ๙ นั้น แก้ไขข้อความจากคำว่า “...แบบสัดส่วน” ให้เป็น “...แบบบัญชีรายชื่อ” เท่านั้น รวมทั้งมาตรา ๙ ตัดคำว่า “กลุ่มจังหวัด” ออกจากมาตรา ๘๙ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ฉบับเดิม โดยไม่มีการแก้ไขแต่ต้องเนื้อหาอื่นเลย

พิจารณาข้อความร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๒ แล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๒ มีความสอดคล้องและไม่มีข้อความใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกความใน (๙) ของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน (๙) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๒. ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในส่วนของมาตรา ๑ เป็นรูปแบบการขนานนามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒ เป็นรูปแบบของการกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ ทั้งสองมาตรานี้เป็นรูปแบบการร่างกฎหมายตามปกติ และมาตรา ๔ เป็นการกำหนดตัวผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคสอง แล้ว ส่วนสาระสำคัญอยู่ในมาตรา ๓ โดยมีเจตนารมณ์เพียงการแก้ไขตัดข้อความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่จำเป็นสำหรับการเลือกตั้งตามที่ได้แก้ไขใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๐ (๙) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ จาก “(๙) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” มาเป็น “(๙) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” โดยตัดคำว่า “...และการเลือกตั้งแบบสัดส่วน” ไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแล้ว และการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อก็ถือประเทศทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง จึงไม่ต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วน จึงเหลืออำนาจเพียงการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เท่านั้น

พิจารณาข้อความร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ แล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มีความสอดคล้องและไม่มีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งกระบวนการตราและเนื้อหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ