

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๖

วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระ มีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ รวมทั้งควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งกล่าวให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร



- ๒ -

โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) บัญญัติวิธีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑) บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการตามวิธีการเช่นเดียวกับหลักการตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) บัญญัติ

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในปี ๒๕๖๖ ผู้ร้องกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและจำนวนเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ (๑) โดยนำประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่มีการแบ่งแยกจำนวนราษฎรสัญชาติไทยและไม่ได้สัญชาติไทยมาใช้คำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีในการออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้น ต่อมาปรากฏว่ารองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางคนในคณะรัฐบาลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน และบุคคลสาธารณะที่เป็นที่รู้จักในสังคมโต้แย้งว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งนั้น หมายความว่าถึงจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ไม่หมายความว่ารวมถึงราษฎรที่เป็นคนต่างด้าวด้วย



- ๓ -

ผู้ร้องเห็นว่าการออกประกาศดังกล่าว ผู้ร้องพิจารณาถ้อยคำบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติว่า “ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง” ผู้ร้องจึงต้องนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศเกี่ยวกับจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาในปีสุดท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้งมาเพื่อคิดคำนวณ ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบนี้มาโดยตลอด การดำเนินการของผู้ร้องเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย และเป็นการกระทำโดยสุจริตตามหน้าที่และอำนาจ แต่เมื่อมีผู้โต้แย้งกรณีดังกล่าว ถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒)

ในการประชุมของผู้ร้อง ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๖ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ผู้ร้องมีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กระอิสระ ซึ่งการยื่นคำร้องต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) คือ ต้องเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้ว โดยในกรณีที่ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับหน่วยงานใดให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) เป็นองค์กระอิสระ



- ๔ -

ส่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องกรณีการประกาศจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ซึ่งผู้ร้องคิดคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดจะพึงมีโดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ผ่านมา ใช้ในการคิดคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดต่อมารองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางคนในคณะรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนโต้แย้งกรณีดังกล่าว จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องที่เกิดขึ้นแล้ว และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญส่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” หมายความว่ารวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศ



- ๕ -

ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ...”

หลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีที่มาจากประชาชนและต้องทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ที่ประชาชนมอบหมาย โดยประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองของรัฐ ที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ดังความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนของปวงชนชาวไทยเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และมาตรา ๑๑๔ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อจะต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๙๐ บัญญัติ

การใช้อำนาจอธิปไตยมีความสำคัญอย่างยิ่งมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ มีผลกระทบต่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ (๑) บัญญัติให้ต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากบุคคลใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑



- ๖ -

มาตรา ๓๕ กำหนดว่าผู้นั้นถูกจำกัดสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด เห็นได้ว่าการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย การจัดตั้งพรรคการเมือง การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยทั้งสิ้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดซึ่งถือเป็นกระบวนการหนึ่งของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องมีการใช้และการตีความของกฎหมายให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับหากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้สิทธิเสรีภาพแก่คนต่างด้าวจะต้องมีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) จึงต้องไม่นำผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมารวมคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดด้วย

การที่ผู้ร้องออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามที่สำนักทะเบียนกลางได้ออกประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ล่วงมา โดยรวมจำนวนราษฎรผู้มีสัญชาติไทยและราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณด้วย เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ที่มุ่งประสงค์กำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยนำราษฎรผู้ไม่ได้สัญชาติไทยมาคิดคำนวณรวมกันย่อมมีผลทำให้จำนวนบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ถูกนำไปนับรวมอยู่ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมี ส่งผลให้การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดพึงมีผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริงทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมือง

ประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่า ในหลักการปกครองท้องถิ่น การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น กฎหมายกำหนดฐานะของ



- ๗ -

ท้องถิ่นให้แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงจำนวนพลเมืองหรือราษฎรที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อให้บริหารทรัพยากรได้อย่างถูกต้องทั้งในแง่ของการให้บริการและในแง่รายได้เพื่อมาจัดทำบริการสาธารณะ การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะและการบริหารงานของท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากร รวมทั้งค่าธรรมเนียมต่าง ๆ บุคคลจึงหมายถึง บุคคลผู้มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ นั้น เห็นว่า ข้ออ้างของผู้ร้องดังกล่าวเป็นเรื่องการจัดให้มีบริการสาธารณะสำหรับประชาชนในท้องถิ่นให้มีความครอบคลุมทั่วถึง ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” ตามกฎหมายดังกล่าวจึงมุ่งหมายถึงบุคคลที่ท้องถิ่นประสงค์จะจัดให้มีบริการสาธารณะในท้องถิ่น ซึ่งหมายรวมถึงประชาชนหรือราษฎรที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีสัญชาติไทย หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศให้เป็นของปวงชนชาวไทย การตีความตามกฎหมายดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้ให้ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่า ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดพึงมีได้มีการนับผู้ได้สัญชาติไทยแต่เป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งรวมเข้าไว้ด้วย เช่นเดียวกับบุคคลผู้ไม่ได้สัญชาติไทยนั้น เห็นว่า บุคคลผู้มีสัญชาติไทยทุกคนล้วนมีสิทธิทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่จะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดเท่านั้น ข้ออ้างของผู้ร้องจึงเป็นคนละกรณีกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมามีว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลนับแต่เมื่อใด เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลให้มีผลในวันอ่าน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลมีคำวินิจฉัยคดีที่ไม่มีผู้ถูกร้อง ให้ศาลแจ้งคำวินิจฉัยของศาลแก่ผู้ร้องหรือผู้มีหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย และให้ถือว่าวันที่ศาลลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัยเป็นวันอ่าน” เมื่อคดีนี้เป็นกรณีผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ



- ๘ -

มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) จึงเป็นคดีที่ไม่มีผู้ถูกร้อง ดังนั้น วันที่ศาลรัฐธรรมนูญลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัย คือ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นวันอ่านคำวินิจฉัย และไม่มีผลย้อนหลังไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (๑) ที่กำหนดให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง นั้น คำว่า “ราษฎร” ไม่รวมถึงผู้ไม่ได้สัญชาติไทย ให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลตั้งแต่วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป และไม่มีผลย้อนหลังไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา





- ๙ -

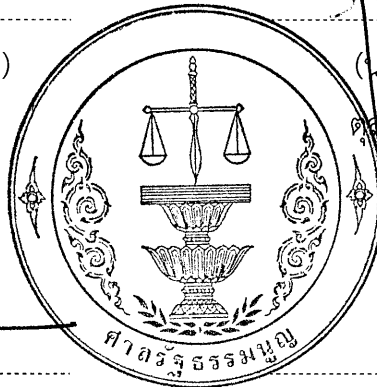
(คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๖)

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายณดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ