

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

๑. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องบทเฉพาะกาลที่เกี่ยวกับการออกจากตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ ๒ มีดังนี้

“มาตรา ๑๑๖ เมื่อได้ใช้บังคับรัฐธรรมนูญนี้ไปแล้วห้าปี ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใดได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น ก็ให้สมาชิกประเภทที่ ๒ ออกจากตำแหน่งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการออกจากตำแหน่งให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะได้ตราขึ้น

ในกรณีที่จะมีการออกจากตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ ๒ ตามความในวรรคแรก ให้คณะรัฐมนตรีประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการในวันที่ ๑ มกราคม ของทุก ๆ ปี”

“มาตรา ๑๑๗ ในกรณีที่สมาชิกประเภทที่ ๒ จะต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๑๖ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ เพิ่มขึ้นมีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๒ ที่จะต้องออกจากตำแหน่งนั้นภายในวันที่ ๑ เมษายน และให้สมาชิกประเภทที่ ๒ ออกจากตำแหน่งในวันที่สมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่”

๒. ประเด็นสำคัญของเรื่องนี้อยู่ที่การปฏิบัติเฉพาะในวาระแรกนี้เท่านั้นว่าจะกระทำเมื่อใดและอย่างไร เพราะในวาระต่อไป ก็อาจจะต้องปฏิบัติทำนองเดียวกันทุก ๆ ปี ฉะนั้นต่อไปนี้จะกล่าวถึงการปฏิบัติเฉพาะในวาระแรกเป็นประการสำคัญ

๓. ปัญหาที่จะต้องพิจารณามีว่า (ก) การเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๖ จะต้องกระทำเมื่อใด (ข) การประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาจะต้องกระทำเมื่อใด

๔. ตามมาตรา ๑๑๖ ก็บัญญัติไว้ชัดเจนว่าเมื่อได้ใช้บังคับรัฐธรรมนูญไปแล้วห้าปี สมาชิกประเภทที่ ๒ ต้องออกจากตำแหน่งและมาตรา ๑๑๗ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ ในกรณีที่สมาชิกประเภทที่ ๒ จะต้องออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๙๕ ระยะเวลาห้าปีตามมาตรา ๑๑๖ ก็จะสิ้นสุดลงในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๐๐ ฉะนั้น ในวาระแรกนี้ถ้าจะมีการออกจากตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ ๒ ก็จะต้องดำเนินการเลือกตั้งภายในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๐ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า “ในวาระแรกนี้จึงต้องประกาศในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๐ เพราะจำเป็นจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๐”

๕. เมื่อเป็นเช่นนี้ปัญหาก็มีว่า ในวาระแรกจะประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาก่อนวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๐๐ ได้หรือไม่ กล่าวคือ จะขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ก็ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า จะต้องประกาศภายในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๐ ดังได้กล่าวมาแล้ว เหตุผลสนับสนุนความเห็นนี้ คือ ตามมาตรา ๑๑๖ วรรค ๓ ใช้ถ้อยคำว่า “ในกรณีที่จะมีการออกจากตำแหน่ง.....” ซึ่งหมายความว่าไม่จำเป็นต้องมีการออกเพียงแต่จะมีการออก คณะรัฐมนตรีก็ต้องประกาศแล้ว เพราะการประกาศนั้นเพียงแต่เป็นวิธีการที่จะให้ได้มีการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๗ เท่านั้น ฉะนั้นจึงเห็นว่า ในวาระแรกนี้ถ้าจะมีการออกจากตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ ๒ ก็จะต้องประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามมาตรา ๑๑๖ วรรค ๓ ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๐

๖. ส่วนในปีต่อ ๆ ไปถ้าจะมีการออกจากตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ ๒ ก็คงดำเนินการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เว้นแต่ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๕ ถึงแม้จะมีการออกจากตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ ๒ ก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ไม่จำเป็นต้องประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๖ วรรค ๓ อีก เพราะในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๐๕ นั้น เป็นวันสิ้นสุดระยะเวลาสิบปีตามมาตรา ๑๑๕ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๒ ไม่ได้แล้ว

๗. ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษา ก็จะต้องมีการสำรวจเสียก่อน ฉะนั้นในวาระเริ่มแรกนี้ก็ควรจะให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๙ เสียภายในเร็ววันนี้ เพื่อให้ทันประกาศในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๐

๘. สภาผู้แทนราษฎรจะต้องตราข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ตามมาตรา ๑๑๖ วรรค ๑ ซึ่งควรจะได้ประกาศใช้บังคับไว้เสียแต่เนิ่น ๆ

๙. สมาชิกประเภทที่ ๒ ที่จะต้องออกจากตำแหน่งนั้น ออกจากตำแหน่งในวันที่สมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่ คือในวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ซึ่งได้รับเลือกตั้งปฏิญาณตนในสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๙

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

๑. เรื่องนี้เดิมคณะกรรมการการกฤษฎีกาได้เคยเสนอความเห็นไว้ว่า การประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดได้ทราบว่าตนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ เพิ่มขึ้นแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ในวาระแรกนี้จะต้องกระทำในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๐ และถ้าปรากฏว่าในจังหวัดใดมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น ก็ให้จัดให้มีการเลือกตั้งภายในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๐ ทั้งนี้เพราะเมื่อถึงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๐๐ ซึ่งเป็นวันที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญครบ ๕ ปี แล้วนั้น พลเมืองในจังหวัดนั้นๆ ย่อมเกิดมีสิทธิที่จะเลือกตั้งผู้แทนของตนเพิ่มขึ้นได้ทันที ถ้าจะรอให้ใช้บังคับรัฐธรรมนูญมาครบห้าปีเสียก่อนจึงจะประกาศ คือไปประกาศในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๑ แล้ว พลเมืองในจังหวัดนั้นๆ ก็จะได้เสียสิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ โดยคณะกรรมการการกฤษฎีกาเห็นว่าการประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นเพียงองค์ประกอบอันหนึ่งเท่านั้นที่จะทำให้ทราบได้ว่า ในจังหวัดใดบ้างที่พลเมืองมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนเพิ่มขึ้น เมื่อใช้บังคับรัฐธรรมนูญมาครบห้าปี

๒. ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้เสนอขอตั้งงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการสำรวจจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อจะได้ทราบว่าจังหวัดใดบ้างที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จบชั้นประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด อันจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ เพิ่มขึ้นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ และได้กระทำพร้อมกันไปกับการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๐๐ นี้

๓. หลังจากได้รับข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการเลือกตั้ง โดยมีข้าพเจ้าเป็นประธานกรรมการเพื่อพิจารณาว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ เพิ่มขึ้นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทำพร้อมกันไปกับการเลือกตั้งทั่วไปได้หรือไม่ประการใด

๔. คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ศกนี้มีความเห็นเห็นว่า มาตรา ๑๑๖ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญได้คำชัดเจนว่า “เมื่อได้บังคับรัฐธรรมนูญนี้ไปแล้วห้าปี ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใดได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น.....” แสดงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นจะต้องถือเอาจำนวนที่มีอยู่เมื่อใช้รัฐธรรมนูญมาครบห้าปีแล้ว คือหลังจากวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๐๐ กล่าวคือการนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องถือเอาจำนวนที่มีอยู่ตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๐๐ เป็นต้นไป การประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อนหน้านั้น

ยอมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเหตุนี้ เมื่อมาตรา ๑๑๖ วรรคสาม กำหนดให้คณะรัฐมนตรีประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการในวันที่ ๑ มกราคม ของทุก ๆ ปีเมื่อภายหลังใช้บังคับรัฐธรรมนูญมาครบห้าปีแล้ว การประกาศนี้จึงต้องเริ่มทำเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๑ และโดยนัยนี้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๖ จึงต้องกระทำในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๑ แต่ต้องไม่เกินวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๑ ตามมาตรา ๑๑๗

(ลงชื่อ) ลัดพลีธรรมประคัลภ์

(พระยาลัดพลีธรรมประคัลภ์)

ประธานคณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการเลือกตั้ง