

บันทึก

เรื่อง การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๔/๘๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๘ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘ และกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๒๒ นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือจากกรุงเทพมหานครว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ประชุมหารือเรื่อง การแบ่งเขตเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๓๘ และที่ประชุมได้มีมติให้แบ่งเขตเลือกตั้งโดยคงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ตามเดิมไว้ เช่น เขตเลือกตั้งที่ ๘ เดิมมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ คน ก็ยังคงให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ คน เขตเลือกตั้งที่ ๖ เดิมมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓ คน ก็ยังคงให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓ คน ซึ่งหากดำเนินการตามมติดังกล่าวจะต้องปรับปรุงแก้ไขเขตเลือกตั้งใหม่ดังต่อไปนี้

๑. แยกเขตบางกอกใหญ่ไปรวมกับเขตภาษีเจริญและเขตหนองแขมเป็นเขตเลือกตั้งที่ ๑๑ ซึ่งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๓ คนเหมือนเดิม

๒. ให้เขตธนบุรีและเขตคลองสานเป็นเขตเลือกตั้งที่ ๘ ซึ่งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒ คน เหมือนเดิม

๓. ในเขตเลือกตั้งที่ ๖ จะต้องแยกแขวงคลองเตย เขตคลองเตยไปรวมกับเขตสาทร เขตบางคอแหลมและเขตยานนาวา ซึ่งจะทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๓ คนเหมือนเดิม

กรุงเทพมหานครจึงหารือว่า กรณีนี้จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๒๒ หรือไม่

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๖ ทวิ นั้น ได้กำหนดวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยกำหนดท้องที่ทั้งหมดของอำเภอหรือเขตอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันเป็นหลักก่อน กรณีไม่อาจดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยกำหนดท้องที่ทั้งหมดของอำเภอหรือเขตอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันได้ ก็สามารถแบ่งแยกตำบลหรือแขวงของอำเภอหรือเขตหนึ่งไปรวมกับอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งที่มีพื้นที่ติดต่อกันได้ แต่จะนำไปแต่เพียงบางส่วนของตำบลหนึ่งหรือแขวงหนึ่งไปรวมกับอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งไม่ได้ กรณีที่กรุงเทพมหานครหรือมานั้นกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ในการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยกำหนดท้องที่ของอำเภออยู่ในเขตเลือกตั้งในเขตเดียวกันทั้งหมดจะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๗ ที่จะต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกัน ซึ่งหากการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยคำนึงถึงมาตรา ๖ ทวิ เพียงประการเดียว แต่อัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ใกล้เคียงกันก็ไม่อาจจะทำได้ จึงจำเป็นต้องแยกตำบลของอำเภอหนึ่งไปรวมกับอีกเขตเลือกตั้งหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่าหากการแบ่งเขตเลือกตั้งตาม มาตรา ๖ ทวิ ทำให้อัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ใกล้เคียงกันก็สามารถแยกตำบลหรือแขวงของอำเภอหนึ่งหรือแขวงหนึ่งไปรวมกับอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งได้

เนื่องจากข้อหาดังกล่าวของกรุงเทพมหานครจะมีผลกระทบต่อการแบ่งเขตเลือกตั้งเขตจังหวัดอื่นอีก ๔ จังหวัด คือ สุพรรณบุรี สมุทรปราการ พิษณุโลก และสุรินทร์ กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการปกครอง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว เห็นว่า ในปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหรือมานั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การที่กระทรวงมหาดไทยจะแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยแยกตำบลหรือแขวงของอำเภอหนึ่งหรือเขตหนึ่งไปรวมกับอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งที่มีพื้นที่ติดต่อกันจะขัดต่อมาตรา ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ในประเด็นดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดเขตเลือกตั้งนั้นได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๖^๑ และมาตรา ๑๐๗^๒ ของ

^๑ มาตรา ๑๐๖ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคนเศษของหนึ่งแสนห้าหมื่นถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพันหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น

จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินสามคนให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินสามคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งโดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคน

ในกรณีที่แบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบสามคนทุกเขตไม่ได้ ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคนเสียก่อน แต่เขตที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขตละสองคน

ในกรณีที่จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สี่คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสองเขต เขตหนึ่งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองคน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(๑) การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัด ให้คำนวณโดยถือเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนและในกรณีที่มีเศษของหนึ่งแสนห้าหมื่นคนถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพันคนหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่นคน

(๒) การกำหนดเขตเลือกตั้ง ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินสามคนให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ถ้าเลือกตั้งได้เกินสามคนให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งโดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคน ทั้งนี้ โดยให้แบ่งเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคนก่อน แต่เขตที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขตละสองคน และถ้าจังหวัดใดมีการเลือกตั้งได้สี่คนให้แบ่งเป็นสองเขต เขตละสองคน

(๓) การแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตต้องติดต่อกัน และต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกัน

นอกจากการกำหนดหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวแล้ว กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการกำหนดวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งเพิ่มเติมในมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๕ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเขตเลือกตั้งขึ้นไว้ และมาตรา ๖ ทวิ^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดเกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้งไว้ด้วยว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งให้กำหนดเขตท้องที่ทั้งหมดของอำเภออยู่ในเขต

^๓มาตรา ๑๐๗ จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งเขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกัน

^๔มาตรา ๖ เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ถ้าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทั่วไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) จำนวนราษฎรโดยเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน
- (๒) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี
- (๓) จำนวนเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละเขต
- (๔) จำนวนราษฎรของแต่ละเขตเลือกตั้งและ
- (๕) จำนวนอำเภอและตำบลรวมเป็นเขตเลือกตั้งแต่ละเขต

“มาตรา ๖ ทวิ การกำหนดเขตเลือกตั้งให้ถือตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้กำหนดท้องที่ทั้งหมดของอำเภออยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน

(๒) ในกรณีที่ไมอาจดำเนินการตาม (๑) ได้ จะแยกตำบลของอำเภอหนึ่งไปรวมกับอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งที่มีพื้นที่ติดต่อกันก็ได้ แต่ต้องไม่นำพื้นที่เพียงบางส่วนของตำบลหนึ่งไปรวมกับอีกเขตเลือกตั้งหนึ่ง

เลือกตั้งเดียวกัน แต่ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการได้จะแยกตำบลของอำเภอหนึ่งไปรวมกับอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งที่มีพื้นที่ติดต่อกันก็ได้ แต่ต้องไม่นำพื้นที่เพียงบางส่วนของตำบลหนึ่งไปรวมกับอีกเขตเลือกตั้งหนึ่ง ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวนี้จะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น การที่รัฐมนตรืว่าการกระทรวงมหาดไทยจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ และมาตรา ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๕ กำหนดเขตเลือกตั้งโดยนำเอาตำบลของอำเภอหนึ่งหรือแขวงของเขตหนึ่งแยกไปรวมกับอีกเขตเลือกตั้งหนึ่ง หากจำเป็นต้องกระทำเพื่อให้สามารถแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน โดยมีอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ก็อาจกระทำได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๘