

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๖/ ๒๕๔๓

วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมสี่สิบสามคนที่เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๒)

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว ลงมติวินิจฉัยว่า

ประเด็น : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหากไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น และพรรคการเมืองนั้นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้ง นั้น ตามร่าง ๗ มาตรา ๑๑๓/๑ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติในปัญหานี้ ปรากฏผล ดังนี้

- บทบัญญัติมาตรา ๑๑๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๔ เสียง
(นายอิสสระ นายสุวิทย์ นายสุจินดา นายสุจิต)

- บทบัญญัติมาตรา ๑๑๓/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๕ เสียง
(นายอุระ นายอนันต์ นายมงคล นายพันธ์ นายปรีชา พลโท จุล นายโกเมน นายกระมล นายประเสริฐ)

ฝ่ายเสียงข้างมากที่เห็นว่า มาตรา ๑๑๓/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีเหตุผลว่า ร่าง ๗ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เพราะไม่ได้มีข้อความจำกัดหรือตัดสิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพียงแต่บัญญัติให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อม บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด ทั้งมิใช่โทษอาญาแต่เป็นเพียงมาตรการบังคับ เท่านั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒

เนื่องจากคำวินิจฉัยฉบับนี้เป็นคำวินิจฉัยต่อเนื่องจากคำวินิจฉัยที่ ๕๔ - ๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นมาของการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจนถึงชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภา จึงไม่ขอกล่าวถึงเพราะได้กล่าวไว้โดยสังเขปในคำวินิจฉัยส่วนคนที่ ๕๔ - ๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ แล้ว

ดังนั้น ในส่วนต้นของคำวินิจฉัยฉบับนี้จึงขอกล่าวถึงสาระของ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอเท่านั้น

ความในมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นและพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

เงินได้ตามมาตรานี้ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

ได้ความจากพยานเอกสารที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญว่าข้อความในมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ไม่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในชั้นพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน แต่ในชั้นพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ จึงเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติมาตรานี้ แต่คณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภาได้ให้ความเห็นชอบด้วย และในที่สุดเมื่อส่งกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการร่วม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสี่สิบสามคนดังกล่าวข้างต้น จึงได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าความในมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ ใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีมติให้รับคำร้องตามหนังสือของประธานสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้แสดงความเห็นชี้แจง โดยส่งรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งที่ประชุมในวาระสองได้เพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณา ส่วนคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งว่าไม่ประสงค์จะชี้แจงความเห็นในเรื่องนี้

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว วินิจฉัยว่า มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ ด้วยคะแนนเสียง ๕ ต่อ ๔ ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงคะแนนเสียงฝ่ายข้างมาก จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้วมีปัญหาประการแรกว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่ามาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยห้ามจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยได้อธิบายรายละเอียดของความหมายในมาตรานี้และยกตัวอย่างการใช้มาตรานี้ไว้ในตอนต้นๆ ของคำวินิจฉัยที่ ๕๔ - ๕๕ /๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ไว้แล้ว จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

สิทธิที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมิใช่เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติรับรองไว้ในหมวด ๓ เพียงแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๑ บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ วรรคสองบัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มิใช่พระบรมราชโองการแต่งตั้ง และมาตรา ๑๑๘ (๗) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง บัญญัติว่า ให้การสิ้นสุดสมาชิกภาพตาม (๗)

มีผลในวันถัดจากวันที่ครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง บทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกันไม่ได้ หากมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาของผู้นั้นสิ้นสุดลงตามเวลาที่กำหนดเท่านั้น มิใช่เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดและกรณีดังกล่าวมิใช่ “การ” ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อให้รัฐสภาใช้อำนาจออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ที่ผู้ร้องได้อ้างว่าบทบัญญัติตามร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ นั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ โดยมีข้อยกเว้นยินยอมให้รัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านี้ได้เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้นผู้ร้องจึงต้องกล่าวอ้างมาในคำร้องให้ชัดเจนว่า

(๑) บทมาตราต่างๆ หรือมาตราใดมาตราหนึ่งที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือบทมาตราต่างๆ ใน หมวด ๘ ว่าด้วยศาลที่บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยอ้างว่าร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อมาตราดังกล่าวอย่างไร

(๒) ต้องอ้างว่าบทมาตราต่างๆ ในข้อ ๑ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติกำหนด “การ” ที่ให้รัฐสภาใช้อำนาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้นไว้ โดยร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ มิได้ตราขึ้นใช้บังคับโดยอำนาจตาม “การ” ที่มาตรานั้นๆ กำหนดไว้

ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๕ วรรคสองนั้น จะต้องเป็นการบัญญัติกฎหมายตามข้ออ้างใน (๑) และ (๒) เสียก่อนโดยมีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่ากฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

ที่ผู้ร้องอ้างมาในคำร้องว่า

(๑) การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ย่อมมีผลให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองที่มีฐานะทางการเงินดีที่จะสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นผลจากบทบัญญัติดังกล่าว ที่จะสามารถได้รับ

แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งอันจะเป็นผลโดยตรงที่เกิดขึ้นจากการบัญญัติหลักเกณฑ์ ตามมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม วรรคสี่ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยผู้ร้องเห็นว่านอกจากจะเป็นการเลือกปฏิบัติตาม มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแล้วยังมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทางการเมืองตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ โดยมีผลเป็นการจำกัดมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งสามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ โดยมีได้มีบทบัญญัติใดๆ ในรัฐธรรมนูญรับรองหลักการที่กำหนดขึ้นดังกล่าวเลย

(๒) การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้มีลักษณะเป็นการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญและเป็นการบัญญัติโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยก่อให้เกิดผลร้ายหรือความเสียหายแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งการตรากฎหมายเช่นนั้นจะกระทำมิได้ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญและย่อมเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมอันเป็นที่ยอมรับบังคับใช้อยู่ในสังคมไทย

ข้ออ้างของผู้ร้องทั้งสองข้อเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังกล่าว จึงไม่อาจปรับเข้ากับเงื่อนไขตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นได้ เพราะผู้ร้องไม่ได้อ้างบทบัญญัติมาตราใดมาตราหนึ่งหรือหลายมาตราที่เป็นบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้เลย ผู้ร้องเพียงแต่อ้างรวมๆ มาในข้อ ๑ และข้อ ๒ ว่าร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ เพราะก่อให้เกิดผลที่ไม่อาจตั้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไม่มีฐานะทางการเงินพอที่รับภาระค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมได้เท่านั้น

ดังนั้น ร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ จึงมิใช่บทบัญญัติที่มีข้อความจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมิให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอ้างมาในคำร้องและกรณีไม่ต้องด้วยมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องจึงไม่อาจอ้างได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ได้

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

ความหมายของมาตรานี้โดยละเอียด ผู้ทำคำวินิจฉัยได้เคยกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยส่วนคนที่ ๕๔ - ๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ประการที่แปดแล้ว จึงไม่ขอกกล่าวซ้ำ

เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ดังกล่าวน่าจะใช้เฉพาะกับบุคคลทั่วไป ไม่อาจนำมาใช้กับการพิจารณาแต่งตั้งหรือคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางราชการหรือในองค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญได้ เพราะผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือมีอำนาจคัดเลือกต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้หรือรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ โดยเฉพาะอยู่แล้ว การที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้จะอ้างว่าเป็นการเลือกปฏิบัติตาม มาตรา ๓๐ มิได้

ในกรณีนี้การเลือกบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ การที่มีบทบัญญัติตามร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ใช้บังคับ ไม่ใช่เป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ เพราะเป็นบทบัญญัติในกรณีอื่นไม่เกี่ยวกับความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายภาพ หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง เพราะบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติหลักการไว้แต่เพียงว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไปเป็น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทน ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง จึงเป็นการสมควรที่จะให้ผู้นั้น ออกค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องเสียไปและพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดซึ่งเป็นผู้กำหนด ว่าผู้สมัครของพรรคคนใดจะอยู่ในบัญชีรายชื่อหรือสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต พรรคการเมืองจึงต้อง ร่วมรับผิดชอบเพราะเป็นผู้ส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นลงสมัครรับเลือกตั้ง ร่างพระราชบัญญัติ ๑ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม วรรคสี่ จึงใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ได้รับ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งของตน ร่วมกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกคนที่ได้รับแต่งตั้ง

เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องอยู่ในบังคับของร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม วรรคสี่ โดยเสมอกัน มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ สำหรับกรณีนี้ผู้ร้องเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” อันเป็นบทบัญญัติที่รับรองหลักทั่วไปว่าไม่มีความผิดและไม่มีโทษถ้าไม่มีกฎหมาย ซึ่งมีผลว่าการกำหนดความผิดทางอาญานั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ทั้งการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดและทั้งโทษที่จะพึงมีสำหรับการกระทำผิดต่อกฎหมายนั้น

สำหรับร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างร่วมกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดและให้เงินได้นั้นตกเป็นรายได้แผ่นดินนั้น มิใช่โทษอาญาหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ และมาตรา ๓๕ เพราะโทษอาญาตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ บัญญัติไว้ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ส่วนวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา ๓๕ ได้แก่ กักกัน ห้ามเข้าเขตกำหนด เรียกประกันทัณฑ์บน คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล และห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง การบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอันเป็นผลมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จึงเป็นมาตรการที่ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองโดยเฉพาะให้มีหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง อันมีลักษณะเป็นการกำหนดให้ชดเชยค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องเสียไปในการจัดเลือกตั้งซ่อมใหม่แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่ง หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองใดไม่ต้องการที่จ่ายค่าเลือกตั้งซ่อมตามที่กำหนดไว้ในร่าง มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม วรรคสี่ หรืออีกนัยหนึ่งไม่ต้องการปฏิบัติตามผลบังคับของมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม วรรคสี่ดังกล่าว ก็มีทางแก้ไขได้อยู่แล้วคือ พรรคการเมืองนั้นควรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคคาดหวังว่าจะได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีหรือจะแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ในอนาคตให้อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อเสนอให้ประชาชนเลือกตั้งตามระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๕ มาตรา ๑๐๐ ได้อยู่แล้ว ดังนั้นผลบังคับของบทบัญญัติในมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม วรรคสี่ จึงไม่มีความสำคัญ

ต่อพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าใดนัก นอกจากนั้นบทบัญญัติของร่างมาตรา ๑๑๓/๑
วรรคสาม และวรรคสี่ เมื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว รัฐสภาก็อาจแก้ไขยกเลิกเสียในเวลาใดๆ
ก็ได้ เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของร่างมาตรานี้ว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นคำวินิจฉัยที่รับรองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้
จึงไม่ต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติ มาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า
“สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรา
กฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง” ดังนั้น รัฐสภาจึงอาจยกเลิกหรือแก้ไข
บทบัญญัตินี้ดังกล่าวในเวลาใดก็ได้ ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม วรรคสี่ จึงไม่ขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ส่วนการตรากฎหมายโดยนำบทบัญญัติ มาตรา ๑๑๓/๑
วรรคสาม และวรรคสี่ ไปบัญญัติไว้ใน หมวด ๔ ว่าด้วยบทกำหนดโทษนั้นจะเป็นการตรากฎหมายที่ดี
และเหมาะสมหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของคำวินิจฉัยนี้จึงไม่ขอกล่าวถึง

สรุปแล้วผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม
และวรรคสี่ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตราที่ผู้ร้องอ้างและ
มาตราอื่นๆ ส่วนบทมาตราดังกล่าวจะเป็นกฎหมายที่ดีสมควรจะออกมาใช้บังคับแก่กรณีเช่นนี้หรือไม่
ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับบทมาตราดังกล่าวก็มีอำนาจที่จะไม่ให้ความเห็นชอบอยู่แล้ว
โดยลงมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗๖ แต่กรณีนี้สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรกลับลงมติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าวตามที่คณะกรรมการร่วมพิจารณาแล้วได้
ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยอ้างว่าข้อความในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ขาดความแน่นอนในการตัดสินใจ ไม่น่าที่องค์กรนิติบัญญัติจะให้การตัดสินใจ
ตรากฎหมายในลักษณะเช่นนี้

จึงวินิจฉัยว่าข้อความในมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒
ให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ