

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๖/๒๕๕๓

วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๒ (ที่ให้เพิ่มมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

นายมารุต บุณนาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นอีก ๔๒ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ความว่า “บทบัญญัติ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ที่ได้เพิ่มเติมโดยมาตรา ๒๒ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีข้อความในวรรคสามว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” และมีข้อความในวรรคสี่ว่า “เงินได้ตามมาตรานี้ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน” นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

“๑. โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐๑ ของรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐมนตรีอื่น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้แต่งตั้งจากผู้ใด จึงย่อมหมายความว่าในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งผู้ที่มีความเหมาะสม มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๒๐๖ เป็นรัฐมนตรีได้ ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ตาม เพียงแต่ว่ารัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๐๕ บัญญัติห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ ทั้งนี้ โดยมีความประสงค์ที่จะมิให้บุคคลใดทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกันเท่านั้น ส่วนกรณีที่มาตรา ๑๑๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น ก็มีได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะมิให้แต่งตั้งรัฐมนตรีจากบุคคลดังกล่าว แต่เป็นเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใน ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นการพ้นวิสัยที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมทั้งประเทศได้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑๕ (๑) ให้มีการเลื่อนผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อในลำดับถัดไปขึ้นแทนบุคคลดังกล่าวได้อยู่แล้ว จึงมิได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งซ่อมแทนบุคคลดังกล่าวได้อีก

“เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งรัฐมนตรีไว้โดยเฉพาะแล้ว บุคคลใดที่มีลักษณะ และคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ย่อมมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตามความเหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดิน การที่มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขความเป็นรัฐมนตรีเฉพาะสำหรับบุคคลดังกล่าวเพิ่มเติมจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ย่อมส่งผลให้บุคคลดังกล่าวที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งจากการที่จะได้รับแต่งตั้งให้แก่อำนาจตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไป ข้อความตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และละเมิดต่อมาตรา ๓๐ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม จะกระทำมิได้ กรณีดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี โดยมีได้กำหนดมาตรการที่มีลักษณะเป็นการลงโทษเช่นนี้ต่อรัฐมนตรีที่แต่งตั้งจากบุคคลประเภทอื่นแต่อย่างใด

“๒. บทบัญญัติมาตรา ๑๕๕ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ด้วยเหตุนี้ สถานะและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่ามาจากการเลือกตั้งแบบใด และวุฒิสภา จึงเป็นเช่นเดียวกัน ฉะนั้น การที่ข้อความในร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม บัญญัติให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบ

แบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างถ้าบุคคลดังกล่าวได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลบังคับเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในสถานะดังกล่าวโดยไม่บัญญัติให้มีผลรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและสมาชิกวุฒิสภาที่อาจได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีได้เช่นกัน การบัญญัติเช่นนี้จึงมีลักษณะเป็นการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการบัญญัติโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยก่อให้เกิดผลร้ายหรือความเสียหายแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งการตรากฎหมายเช่นนั้นกระทำมิได้ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และย่อมเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมอันเป็นที่ยอมรับบังคับใช้อยู่ในสังคมไทย

“๓. การเพิ่มมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม ดังกล่าวมีผลเป็นการบังคับให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องชำระเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยนำมาบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยบทกำหนดโทษ จึงถือได้ว่าเป็นมาตรการการกำหนดโทษแก่บุคคล ทั้งที่ไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ข้อความตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการบัญญัติบทกำหนดโทษแก่บุคคลโดยไม่มีการกำหนดความผิดไว้ตามกฎหมายอันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และขัดต่อหลักการ “ไม่มีโทษโดยไม่มี ความผิด และไม่มี ความผิดโดยไม่มีกฎหมาย” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ กำหนดรับรองไว้อย่างแจ่มชัด และเมื่อเทียบเคียงกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในกรณีอื่น ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีมาตรา ๑๑๘ (๔) (๕) หรือ (๖) และตามมาตรา ๑๓๓ (๔) (๕) (๖) และต้องมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเช่นกัน แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็มิได้กำหนดให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพราะการนั้นด้วย การบัญญัติข้อความตามมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม เฉพาะกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้บุคคลยอมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และผลของการบัญญัติไว้เช่นนี้ย่อมทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีเงินเพียงพอเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวยอมถูกจำกัดสิทธิในการดำเนินการทางการเมือง อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินการตามหลักพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”

นายมารุต กับคณะ จึงเสนอความเห็นประกอบกับเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ข้อความนั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ กราบเรียน ประธานศาลรัฐธรรมนูญว่า “...ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อไม่น้อยกว่า ยี่สิบคนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) แล้ว จึงขอส่งเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าว มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย”

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของนายมารุต กับคณะ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า

“หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน ไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธาน สภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับ ความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดย ไม่ชักช้า”

พิจารณาแล้วเห็นว่า นายมารุต กับคณะ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า ยี่สิบคนเป็นผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๒๖๒ (๒) ของ รัฐธรรมนูญ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

คำวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องมีอยู่ว่า มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ที่เพิ่มเติมโดยมาตรา ๒๒ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นเหตุทำให้ตำแหน่งของตน วางลงต้องรับผิดชอบหรือร่วมกับพรรคการเมืองของตนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมแทน ตำแหน่งที่วางลง นั้น เป็นเรื่องที่ไม่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด ในหลักการแล้ว จึงอาจถือได้ว่า รัฐธรรมนูญมิได้ห้ามการตราบทบัญญัติในทำนองเช่นว่านี้โดยตรง แต่ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ที่ว่า บทบัญญัติที่ตราขึ้นจะต้องไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราหนึ่งมาตราใด

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบทหนึ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ร้องอ้างว่าถูกละเมิดโดยร่าง มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ นั้น ได้แก่ มาตรา ๓๐ ซึ่งบัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “บุคคลย่อม

เสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และบัญญัติในวรรคสามว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๑ วรรคสอง ว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑๘ (๗) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน” อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่ารัฐมนตรีจะต้องแต่งตั้งจากผู้ใดบ้าง ทั้งนี้ ย่อมหมายความว่า ผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๖ ย่อมอยู่ในฐานะที่สามารถได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี (ภายใต้เงื่อนไขที่กล่าว) หรือเป็นรัฐมนตรีได้ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือแบบบัญชีรายชื่อ หรือ (ในกรณีรัฐมนตรี) จะเป็นคนนอกก็ได้ ดังนั้นบุคคลที่มีฐานะถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๖ ทุกคนย่อมมีสิทธิเสมอกันและเท่าเทียมกันในการที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แต่ร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้นที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างลง จึงเท่ากับเป็นการกำหนดเงื่อนไขของความเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แล้ว และมีผลก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคหรือการเลือกปฏิบัติขึ้นระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จริงอยู่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๑๑๕ อาจถือได้ว่า มีผลเป็นการแบ่งแยกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น ๒ ประเภท แต่ความแตกต่างกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ ประเภทนี้ ก็มีปรากฏอยู่เฉพาะในเรื่องจำนวนและเรื่องผลของการที่ตำแหน่งว่างลงเท่านั้น กล่าวคือ ในกรณีที่ตำแหน่งว่างลงเป็นตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๑) บัญญัติให้ผู้มีชื่อในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเดิมสังกัดอยู่ เลื่อนขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างโดยไม่ต้องมีการเลือกตั้งซ่อม แต่ในกรณีที่ตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่างลง มาตรา ๑๑๕ (๒) กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง แต่ข้อแตกต่าง

ระหว่างกันดังเช่นที่กล่าวนั้นเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญเองได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ และไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดความแตกต่างประการอื่นอีกระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทนี้มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในประการอื่นๆ ทั้งปวง กล่าวคือ มีเกียรติ ศักดิ์ศรี เอกสิทธิ์ และอำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง “ผู้แทนปวงชนชาวไทย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ เช่นเดียวกันทุกประการ รวมตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีด้วย เพราะรัฐธรรมนูญมิได้ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็มิได้แสดงเจตนาที่จะบังคับให้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อโดยเฉพาะเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม ข้อเสนอในระหว่างยกร่างรัฐธรรมนูญที่ให้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแต่เพียงกลุ่มเดียวนั้น ปรากฏว่าไม่เป็นที่ยอมรับได้ของผู้กร่างส่วนใหญ่ จึงเป็นอันต้องตกไป ดังนั้น การที่รัฐสภาจะบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่เพียงประเภทเดียวต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งช่อมานั้น จึงต้องถือว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเพิ่มเติมที่ขัดกับเจตนารมณ์ดังกล่าว และเกินเลยกว่าที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติไว้ จึงนับได้ว่าเป็นการสร้าง ความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคขึ้นประการหนึ่ง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศชาติอีกด้วยซ้ำไป เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งบางคนอาจมีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และความซื่อสัตย์สุจริต อันสมควรที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แต่อาจจะตกอยู่ในฐานะทางการเงินที่ไม่เอื้ออำนวยให้สามารถรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งช่อม จึงยอมมีอจรับตำแหน่งดังกล่าวได้

ร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสอง และวรรคสาม มีความมุ่งประสงค์ที่ดีในแง่ที่จะช่วยลดหรือแบ่งเบาภาระทางการเงินของรัฐในการจัดให้มีการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ซึ่งภาระดังกล่าวอาจจะหนักไปสำหรับปัจเจกชน แต่ในความเป็นจริงแล้วก็เป็นเรื่องเพียงเล็กน้อยสำหรับรัฐและประชาชนผู้เสียภาษีโดยส่วนรวม และถึงอย่างไรเสียก็ต้องถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่าและจำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องอาศัยการเลือกตั้งผู้แทนของปวงชนมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากร่างมาตรา ๑๑๓/๑ อาจจะมีผลทำให้รัฐต้องเสียผลประโยชน์ที่มีคุณค่าสูงกว่าจำนวนเงินที่รัฐจะประหยัดได้ดังที่ได้กล่าวแล้ว ร่างมาตรานี้ยังก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นๆ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ กล่าวคือ ในขณะที่การเลือกตั้งช่อมจะต้องมีขึ้นในทุกกรณีที่สมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง เพราะลาออก ขาดคุณสมบัติมีลักษณะต้องห้าม กระทำการอันต้องห้าม ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในแต่ละกรณีเหล่านี้ย่อมต้องถือว่าเป็นข้อบกพร่องส่วนตัว หรือเป็นการกระทำด้วยความสมัครใจหรือจิตใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น ถึงกระนั้นก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวก็ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมที่จะต้องตามมาแต่อย่างไร แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติอันสมควรที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้ว และจำต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะผลโดยอัตโนมัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๗) เอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นกลับจะต้องมีภาระหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อม ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้เป็นผลเนื่องมาจากความบกพร่องหรือการกระทำใดๆ ของตนเลย

พิจารณาแล้วเห็นว่า การเลือกปฏิบัติดังเช่นที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกัน จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักแห่งความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และเป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม กรณีย่อมจะต่างกันหากรัฐสภาจะกำหนดบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมในทุกกรณีที่ตนหรือการกระทำของตนเป็นเหตุทำให้ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมและรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งการกำหนดความรับผิดชอบดังกล่าวย่อมจะสอดคล้องกับเหตุผลและเจตนารมณ์อันแท้จริงที่เป็นรากฐานแห่งร่างมาตรา ๑๑๓/๑ มากกว่า และยังไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอีกด้วย

ในเมื่อมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ แล้ว ร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสี่ ซึ่งจะมีผลก็ต่อเมื่อวรรคสามสามารถใช้บังคับได้เท่านั้น จึงเป็นอันต้องตกไปด้วยพร้อมกัน

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่าร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ซึ่งเพิ่มเติมโดยมาตรา ๒๒ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และเป็นอันต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าร่างมาตราดังกล่าวมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๒ อีกด้วยหรือไม่

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ