

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๖/๒๕๕๓

วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่าข้อความในบทบัญญัติมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันประกอบด้วยนายมารุต บุณนาค และคณะ จำนวน ๔๓ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยนายมารุต บุณนาค และคณะ ผู้ร้องมีความเห็นว่า

๑. โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีอื่นรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้แต่งตั้งจากผู้ใด จึงย่อมหมายความว่าในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งผู้ที่มีความเหมาะสม และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๖ เป็นรัฐมนตรีได้ ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ตาม เพียงแต่ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๔ บัญญัติห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ ทั้งนี้ โดยมีความประสงค์ที่จะมิให้บุคคลใดทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกันเท่านั้น ส่วนกรณีที่มาตรา ๑๑๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ก็มีได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะมีให้แต่งตั้งรัฐมนตรีจากบุคคลดังกล่าว แต่เป็นเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการพันวิสัยที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมทั้งประเทศได้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑๕ (๑) ให้มีการเลื่อนผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อในลำดับถัดไปขึ้นแทนบุคคลดังกล่าวได้อยู่แล้ว จึงมิได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งซ่อมแทนบุคคลดังกล่าวไว้อีก

เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งรัฐมนตรีไว้โดยเฉพาะแล้ว บุคคลใดที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ย่อมมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ตามความเหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดิน การที่มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไข ความเป็นรัฐมนตรีเฉพาะสำหรับบุคคลดังกล่าวเพิ่มเติมจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ย่อมส่งผลให้บุคคล ดังกล่าวที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการ จ่ายเงินจำนวนหนึ่งจากการที่จะได้รับแต่งตั้งให้แก้รัฐตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไป ข้อความตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดต่อบท บัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และละเมิดต่อมาตรา ๓๐ วรรคสาม ที่บัญญัติ ให้การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในสถานะของบุคคล และฐานะ ทางเศรษฐกิจหรือสังคมจะกระทำมิได้เพราะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเฉพาะต่อสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี โดยมีได้กำหนดมาตรการที่มีลักษณะ เป็นการลงโทษเช่นนี้ต่อรัฐมนตรีที่แต่งตั้งจากบุคคลประเภทอื่นแต่อย่างใด

๒. มาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน โดยเป็น สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ๔๐๐ คน และแบบบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน และมาตรา ๑๒๑ บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน ๒๐๐ คน และบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทน ปวงชนชาวไทย ด้วยเหตุนี้ สถานะและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่ามาจากการเลือกตั้ง แบบใดและสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นเช่นเดียวกันจะมีความแตกต่างกันก็เพียงวิธีการได้มา ซึ่งกำหนด โดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ฉะนั้นการที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม บัญญัติให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้นที่ต้องรับ รับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างถ้าบุคคลดังกล่าวได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลบังคับเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในสถานะดังกล่าว โดยไม่บัญญัติให้มีผลรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อหรือสมาชิก วุฒิสภาที่อาจได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีได้เช่นกัน การบัญญัติเช่นนี้จึงมีลักษณะเป็นการบัญญัติ

กฎหมายที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการบัญญัติโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยก่อให้เกิดผลร้ายหรือความเสียหายแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งการตรากฎหมายเช่นนั้นกระทำมิได้ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อร่วมกันสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน ซึ่งในการดำเนินการของพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน พรรคการเมืองย่อมที่จะต้องเสนอตัวรับผิดชอบภารกิจของรัฐทั้งในด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร การบัญญัติกฎหมายในแนวทางที่กล่าวข้างต้น ซึ่งย่อมมีผลให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองที่มีฐานะทางการเงินดีที่สามารถจะรับภาระค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นผลจากบทบัญญัติดังกล่าวเท่านั้นที่จะสามารถแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ ซึ่งนอกจากจะเป็นการเลือกปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทางการเมืองตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ โดยมีผลเป็นการจำกัดมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งสามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้โดยมิได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรองรับหลักการที่กำหนดขึ้นดังกล่าวเลยอีกด้วย

๓. การบัญญัติในร่างมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นการบังคับให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องชำระเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยนำมาบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยบทกำหนดโทษ จึงถือได้ว่าเป็นมาตรการการกำหนดโทษแก่บุคคล ทั้งที่ไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ข้อความตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการบัญญัติบทกำหนดโทษแก่บุคคล โดยไม่มีการกำหนดความผิดไว้ตามกฎหมายอันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ กำหนดรับรองไว้อย่างแจ่มชัด และเมื่อเทียบเคียงกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในกรณีอื่น เช่นกรณี มาตรา ๑๑๘ (๔) (๕) หรือ (๖) และตามมาตรา ๑๓๓ (๔) (๕) (๖) และต้องมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเช่นกัน แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็มิได้กำหนดให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพราะการนั้นด้วย การบัญญัติข้อความตามมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม เฉพาะกรณีการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

และผลของการบัญญัติไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไม่มีเงินเพียงพอเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวย่อมถูกจำกัดสิทธิในการดำเนินการทางการเมือง อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินการตามหลักพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อความในบทบัญญัติมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ข้อความนั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า “ข้อความในบทบัญญัติมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ หรือไม่”

มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ในกรณี que สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นและพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

เงินได้ตามมาตรานี้ ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

ข้อความในมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมายความว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกผู้นั้นและพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่จะต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่าง

และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวัน นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง”

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

- (๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก
- (๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐๗
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๕ (๑) (๒) (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔)
- (๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๐ หรือมาตรา ๑๑๑
- (๗) ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

(๘) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติเว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าว มิได้มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(๙) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น

(๑๐) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๕๖ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

(๑๑) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยสี่วันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร

(๑๒) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม (๗) ให้มีผลในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะการที่บุคคลใดจะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี บุคคลนั้นจะต้องทราบล่วงหน้าเสมอ ดังนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งผู้ใดทราบว่า จะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี สมาชิกผู้นั้นจะรีบลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนที่จะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกผู้นั้นก็ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งขณะได้รับแต่งตั้ง

เป็นรัฐมนตรี และรัฐธรรมนูญก็ได้บังคับว่ารัฐมนตรีจะต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ จะแต่งตั้งผู้ใดเป็นรัฐมนตรีก็ได้ หากผู้นั้นมีความเหมาะสม และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๖ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ๑๒ ประการ และเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทุกกรณี จะต้องมีการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างลง ยกเว้นการสิ้นสุดสมาชิกภาพตาม (๑) คือ ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพียงประการเดียวเท่านั้น ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นและพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่จะต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมเพื่อแทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเหตุประการอื่นตามมาตรา ๑๑๘ ก็ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมเช่นเดียวกัน แต่มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม มิได้บังคับให้สมาชิกผู้นั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อม การบัญญัติมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๓) บัญญัติว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ “ลาออก” แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม บังคับว่าถ้าลาออกเพื่อมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเท่านั้นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งผู้นั้น จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อม แต่ถ้า “ลาออก” ด้วยเหตุอื่น โดยไม่เป็นรัฐมนตรีก็ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ทั้งๆ ที่การลาออกทั้ง ๒ เหตุก็ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมทั้งสองกรณี และการเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่ใช่เป็นการกระทำความผิดหรือเป็นเรื่องเสียหายหรือไม่ดีแต่อย่างไร ซึ่งถ้ารัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาเป็นฝ่ายบริหาร ก็ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาแล้วไม่เกิน ๑ ปี ห้ามดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เพราะการเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้น จะต้องดูที่คุณสมบัติและความเหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้” ก็มีวัตถุประสงค์เพียงมิให้บุคคลใดทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกันเท่านั้น

แต่มิได้ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมาเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เพียงแต่ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

อนึ่ง การเลือกตั้งเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม จะอ้างการสิ้นเปลืองหรือข้อยุ่งยากเพื่อจะไม่ให้มีการเลือกตั้งหรือเลือกตั้งให้น้อยลงไม่ได้หรือให้ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยไม่ใช่ความผิดของผู้นั้นย่อมกระทำไม่ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าข้อความในบทบัญญัติมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ข้อความดังกล่าวจึงเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ