

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๖/๒๕๕๓

วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๒ (เพิ่มมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงได้ความว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๒ (เพิ่มมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่) โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ในกรณีที่บุคคลนั้นได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี และวรรคสี่ กำหนดให้เงินได้ตามวรรคสามให้นำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน นายมารุต บุณนาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกสี่สิบสองคน จึงได้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร สรุปว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกของทั้งสองสภาต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นแบ่งเป็นการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกสองร้อยคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ให้มีนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับรัฐมนตรีนั้นจะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลภายนอกก็ได้ รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ ผู้ร้องเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ หรือแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือสมาชิกวุฒิสภาต่างมีสถานะและอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกัน จะแตกต่างกันเพียงวิธีการเลือกตั้งเท่านั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯลฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายร่วมกับพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดในกรณีที่บุคคลดังกล่าวได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลบังคับ

เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ไม่ใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาแบบบัญชีรายชื่อ และสมาชิกวุฒิสภา ทั้งที่บุคคลสองประเภทนี้ ก็อาจได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีได้เช่นกัน จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และขัดต่อหลักนิติธรรม ผู้ร้องอ้างอีกว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อร่วมกันสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน ในการดำเนินการนี้พรรคการเมืองย่อมต้องเสนอตัวรับผิดชอบภารกิจของรัฐทั้งในทางนิติบัญญัติและทางบริหาร การบัญญัติกฎหมายตามแนวทางข้างต้น ย่อมมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองที่มีฐานะทางการเงินดีเท่านั้นที่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวเสนอผู้จะรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสามได้ จึงมีผลเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีได้ โดยมีได้ มีบทบัญญัติใดๆ ในรัฐธรรมนูญรองรับหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่ เป็นการละเมิดต่อสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินการตามหลักการพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม อยู่ในหมวดบทกำหนดโทษ ถือได้ว่าเป็นมาตรการกำหนดโทษแก่บุคคล ทั้งที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี จึงเป็นบทกำหนดโทษแก่บุคคลโดยไม่กำหนดความผิดไว้ตามกฎหมาย อันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่และขัดต่อหลักการ “ไม่มีโทษโดยไม่มี ความผิด และไม่มี ความผิดโดยไม่มีกฎหมาย” ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดรับรองไว้แจ้งชัด

ผู้ร้องจึงเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณา และให้วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้งแสดงความเห็นเป็นหนังสือเพื่อประกอบการพิจารณา คงมีเฉพาะสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ได้ส่งรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณา

มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ซึ่งเพิ่มโดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๒๒ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นและพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

วรรคสี่ บัญญัติว่า “เงินได้ตามมาตรานี้ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ และเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

มีข้อจะต้องพิจารณาก่อนว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ต้องร่วมกันกับพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการ

เลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในกรณีที่บุคคลดังกล่าวได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิโดยรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ และเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับหลัก ความเสมอภาค และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญเพียงแต่บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร หรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑๘ (๗) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐๑ วรรคสอง ส่วนรัฐมนตรีนั้นจะแต่งตั้ง จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้ ตามมาตรา ๒๐๖ แต่อย่างไรก็ดีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันไม่ได้ ตามมาตรา ๒๐๔ การเป็นนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีเป็นสิทธิทางการเมือง รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้ง หากพิจารณาเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งแบบบัญชีรายนี้นั้นใช้เขตประเทศเป็น เขตเลือกตั้ง มีฐานคะแนนทั่วประเทศ ทำให้เห็นความประสงค์ของรัฐธรรมนูญว่าต้องการให้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ มากกว่าที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เป็นการตัดสิทธิของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่ประการใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวยังสามารถ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีได้ เพียงแต่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทน ตำแหน่งที่ว่างแทนรัฐ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม มิได้จำกัด สิทธิหรือกระทบต่อโอกาสในการได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เลือกตั้งผู้นั้น เพียงแต่เป็นการกำหนดรายละเอียดขยาความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ ในกรณีที่ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างเมื่อรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดรายละเอียดในเรื่อง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง รัฐสภาจึงมีอำนาจออกกฎหมายกำหนดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้

สำหรับปัญหาข้อสุดท้ายที่ว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นและพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด อยู่ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษโดยไม่มี ความผิดหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม เป็นเรื่องกำหนดหน้าที่ของบุคคล ในการที่จะเข้าสู่อำนาจรัฐอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายบ้าง รัฐสภา

จึงมีอำนาจออกกฎหมายกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้บุคคลดังกล่าวร่วมกับพรรคการเมืองรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ กรณีจึงมิใช่เป็นการลงโทษบุคคลแต่อย่างใด ที่บัญญัติ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม อยู่ในหมวด ๔ ว่าด้วยบทกำหนดโทษนั้นก็เป็นเรื่องการจัดรูปแบบของกฎหมายตามลำดับเนื้อหาเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษบุคคลตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ซึ่งเพิ่มโดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๒ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ