

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๖/๒๕๕๓

วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๒ (การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่) มีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคำร้องเป็นหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๖๕๘๖ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่สิบสามคน เข้าชื่อ เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มาตรา ๒๒ (การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ จึงส่งความเห็นมายังศาล รัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒)

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

๑. รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่ จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย



มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๓๒ บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ใน เวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

มาตรา ๑๑๘ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ

- (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) ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี
- (๘) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ฯลฯ
- (๙) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ฯลฯ
- (๑๐) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือ ฯลฯ
- (๑๑) ขาดประชุมเกิน ฯลฯ
- (๑๒) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ฯลฯ

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม (๗) ให้มีผลในวันถัดจากวันที่ครบ สามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง



LIRT

มาตรา ๒๐๑ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑๘ (๗) โดยอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน

ฯลฯ

มาตรา ๒๐๔ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ในขณะเดียวกันมิได้

ฯลฯ”

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... มาตรา ๒๒ (เพิ่มมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่) ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีสาระสำคัญ คือ การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย

“มาตรา ๑๑๓/๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด อยู่ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

เงินได้ตามมาตรานี้ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

๓. นายมารุต บุณนาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกสี่สิบสองคน รวมสี่สิบสามคน เสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) โดยในคำร้องคัดค้านว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะ

๓.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ บัญญัติให้มีนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑๘ (๗) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน ส่วนรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้แต่งตั้งจากผู้ใด จึงย่อหมายถึง

ความว่าการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๒๐๖

การที่วุฒิสภาเพิ่มร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งผู้ใด ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง แทนตำแหน่งที่ว่างในเขตนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดนี้ เป็นการกำหนดเงื่อนไขความเป็นรัฐมนตรี สำหรับบุคคลดังกล่าวเพิ่มเติมจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม ที่บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในสถานะของบุคคล จะกระทำมิได้” เพราะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

๓.๒ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มาตรา ๕๘ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกห้าร้อยคน เป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งสี่ร้อยคน และสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งร้อยคน มาตรา ๑๒๑ บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งสองร้อยคน และมาตรา ๑๕๕ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ด้วยเหตุนี้ สถานะและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จึงเป็นเช่นเดียวกัน ฉะนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ถ้าได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลบังคับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่ไม่บัญญัติให้มีผลบังคับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและสมาชิกวุฒิสภาด้วย เพราะเป็นผู้ที่อาจได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีเช่นกัน การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับที่ก่อให้เกิดผลร้ายหรือความเสียหาย แก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งกระทำมิได้ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะขัดต่อหลักนิติธรรมอันเป็นที่ยอมรับบังคับใช้อยู่ในสังคมไทย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อร่วมกันสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนดังกล่าว ในการดำเนินการ

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน พรรคการเมืองย่อมจะต้องเสนอตัวรับผิดชอบภารกิจของรัฐ ทั้งในด้านนิติบัญญัติ และทางบริหาร การบัญญัติกฎหมายในแนวทางที่กล่าวข้างต้น ย่อมมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองที่มีฐานะทางการเงินดีเท่านั้นสามารถจะรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว และเสนอผู้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ เพราะเป็นผลโดยตรงที่จะเกิดตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม ที่บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และ วรรคสาม เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง โดยมีได้มีบทบัญญัติใดๆ ในรัฐธรรมนูญรองรับหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่ จึงกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

๓.๓ ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม บัญญัติให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องรับผิดชอบเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๔ บทกำหนดโทษ ถือได้ว่า เป็นมาตรการกำหนดโทษแก่บุคคล ทั้งๆ ที่ไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี ข้อความดังกล่าวจึงเป็นการบัญญัติบทกำหนดโทษแก่บุคคลโดยไม่มีกำหนดความผิดไว้ตามกฎหมาย เป็นการขัดต่อหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และขัดต่อหลักการ “ไม่มีโทษ โดยไม่มีความผิด และไม่มีควมผิดโดยไม่มีกฎหมาย” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ บัญญัติรับรองไว้ และเมื่อเทียบกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในกรณีอื่น เห็นได้ว่า เป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญในกรณีอื่น เช่น กรณีตามมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง (๔) (๕) หรือ (๖) และมาตรา ๑๓๓ (๔) (๕) หรือ (๖) ที่ต้องมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเช่นกัน แต่ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มิได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนด้วย ร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่) เฉพาะกรณีการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี จึงเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และผลของการบัญญัติไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีเงินเพียงพอเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าว ย่อมถูกจำกัดสิทธิในการดำเนินการทางการเมือง อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินการตามหลักการพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

๔. ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๗๑๔๔ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า ได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบแล้ว ทราบว่า ผู้ร้องไม่ประสงค์จะแสดงความเห็นเพิ่มเติม อีกทั้งมิได้ส่งความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรมาด้วย

๕. สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายในวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๑๑ และ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๓ และวันที่ ๒, ๖ และ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ สรุปได้ดังนี้

๕.๑ ฝ่ายสนับสนุนผู้ร้อง เห็นว่า การเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าว จะทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีเงิน ไม่มีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หรือพรรคการเมืองรับเงินผู้อื่น แล้วตั้งผู้นั้นเป็นรัฐมนตรี ถ้าพรรคการเมืองเลวจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทนไม่ได้ จะลาออก ก็ทำไม่ได้ เพราะไม่มีเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีไม่ได้ทำความผิดอะไร เป็นหน้าที่ของรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประชาชนต้องจ่ายเงินส่วนตัวไปเลือกตั้ง เพราะเป็นหน้าที่

๕.๒ ฝ่ายสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ เห็นว่า ความสำคัญอยู่ที่การจัดวางและพัฒนาระบบพรรคให้แข็งแกร่ง ผู้ใดหวังจะทำงานด้านนิติบัญญัติก็สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือสมาชิกวุฒิสภา แต่ถ้าจะทำงานด้านบริหารก็สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ประชาชนมีโอกาสทราบล่วงหน้า พรรคการเมืองมีสิทธิเลือกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ แต่กลับเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนในตำแหน่งที่ว่างมิใช่ความผิดอาญา แต่เป็นเหตุให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ผู้ที่คัดค้านไม่สุจริตมาแต่แรก หลอกหลวงประชาชนยิ่งกว่าผู้ถูกเพิกถอนสิทธิ ผู้ใดมั่นใจว่าสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตใดแล้วจะได้รับเลือกตั้ง ผู้นั้นไม่เพียงจะได้คะแนน แต่ประชาชนจะเลือกพรรคการเมืองควบคู่กันไปด้วยผู้นำพรรคการเมืองและผู้แทนพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยตัดสินใจลงพื้นที่แล้ว และเมื่อได้รับการเลือกตั้ง ต่อไปก็จะผันตัวเป็นรัฐมนตรี และพื้นที่ยังว่าง ก็สนับสนุนให้บุคคลที่เข้ารับคะแนนเป็นที่สองสมัครต่อไป ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งอีก ถ้าการเลือกตั้งยังอยู่กับคำมั่นสัญญาว่า จะทำประโยชน์ให้แก่พื้นที่ แล้วเรื่องของบ้านเมืองจะแก้กันอย่างไร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกต้องแสดงจุดยืน ไม่ใช่ลาออกเฉยๆ มีเลศนัย ใครต้องการจะลาออกเพื่อเป็นรัฐมนตรี อย่าใช้วิธีการฉ้อฉล การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีควบคู่กันไปด้วยนั้น ไม่สะดวกเพราะบางครั้งมีความจำเป็นจะต้องไปประชุมเรื่องสำคัญในต่างประเทศ ก็ไม่กล้าไป เกรงว่าสภาจะเรียกประชุมเรื่องที่สำคัญและจำเป็น บางวันแขกบ้านแขกเมืองสำคัญมาเยี่ยม ต้องให้แขกรอคอย เพื่อมาสภาก่อน ต่อไปนี้ไม่ประสงค์จะให้เปลี่ยนรัฐมนตรีทุกหกเดือน เพื่อเป็นเกียรติแก่วงศ์สกุลสมาชิกของพรรคการเมืองเจ้าของโควตารัฐมนตรี



LIRT

๖. เลขานุการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๑๔๐๗๑ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า ประเด็นตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ วุฒิสภาเพิ่มขึ้น และโดยที่บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นหลักการตามร่างเดิมที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจึงไม่ขอเสนอความเห็น

๗. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๐๐๑/๕๕๘๕ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า ประเด็นตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ วุฒิสภาเพิ่มขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่ขอแสดงความเห็น

๘. มีผู้เสนอความเห็นต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญว่า

๘.๑ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเสนอเพิ่มบทบัญญัตินี้ คงจะตระหนักดีว่า การทำสิ่งใดแม้จะมีผลดีต่อส่วนรวม แต่กระทบถึงส่วนได้เสียของบุคคลอื่นซึ่งแม้จะเป็นส่วนน้อย อาจมีผู้คัดค้านได้ ควรเริ่มทำสิ่งที่เล็ก เพื่อหาผู้สนับสนุนเป็นแนวร่วมก่อน เพราะได้รับบทเรียนจากการเก็บภาษีบำรุงท้องที่เมื่อยี่สิบปีก่อน คือ รัฐบาลในขณะนั้นได้ตรากฎหมายเพิ่มภาษีบำรุงท้องที่ประมาณสามเท่าของภาษีเดิม ประชาชนเห็นว่า เป็นการเพิ่มภาษีสูงเกินไป รับไม่ได้ จึงพร้อมใจกันไม่ชำระ เป็นเหตุให้ต้องยกเลิกการเพิ่มภาษีดังกล่าว และไม่สามารถเพิ่มภาษีบำรุงท้องที่ได้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการต้องมีกฎหมายให้ใช้ราคาประเมินภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๕ เป็นฐานไปพลางก่อน กฎหมายนั้น คือ พระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ถึง ๒๕๒๔ มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปีสำหรับ พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๑

๘.๒ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายเสนอ คงจะเห็นใจประชาชนที่ถูกหลอก และมีเจตนาจะให้ใช้บังคับแก่สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดด้วย แต่เกรงว่า จะไม่ได้รับความสนับสนุนจากเพื่อนสมาชิกวุฒิสภาอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งยังเห็นแก่ประโยชน์ตน จึงทดลองเสนอเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวโดยระบุเหตุได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเพียงอย่างเดียว นักการเมืองที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาได้แสดงให้ประชาชนได้เห็นชัดแท้จากการสนับสนุนผู้ร้องคัดค้านแล้ว อย่างไรก็ตาม ในที่สุดนอกจากข้อเสนอเพิ่มบทบัญญัตินี้จะได้รับความสนับสนุนจากเพื่อนสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนแล้ว ยังได้รับความสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปอีกด้วย

๘.๓ ในสมัยประชุมสามัญครั้งต่อไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะร่วมมือกันรีบขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบกพร่องในมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม เป็น “ในการที่สมาชิกภาพของสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรผู้ใดสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) (๑๑) หรือ (๑๒) หรือของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๗) (๘) (๙) หรือ (๑๐) ถ้าเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นและพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดร่วมกัน หรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นเสียเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” เพื่อให้ครอบคลุมถึงสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาซึ่งสิ้นสุดลงเพราะเหตุอื่น ๆ ซึ่งควรจะรับผิดชอบในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาแทนตำแหน่งที่ว่างด้วย

๘.๔ ในระยะยาว สมาชิกรัฐสภาย่อมจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ และ มาตรา ๑๓๓ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าว่า ตนอาสารับใช้บ้านเมืองโดยขอทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือทำหน้าที่ฝ่ายบริหารด้วยการสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตลอดอายุของสภา โดย

๘.๔.๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น วรรคสาม ของมาตรา ๑๑๘ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

“ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง(๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) (๑๑) หรือ (๑๒) ห้ามผู้นั้นรับตำแหน่งใดๆ ของทางราชการตลอดอายุสภาก็ยังเหลืออยู่ หากการที่สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงมีผลให้ต้องเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนในตำแหน่งที่ว่าง ให้ผู้นั้นและพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดร่วมกันรับผิดชอบเงินค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในตำแหน่งที่ว่าง ตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

๘.๔.๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น วรรคสอง ของมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

“ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) หรือ (๑๐) ห้ามผู้นั้นรับตำแหน่งใดๆ ของทางราชการตลอดอายุของวุฒิสภาก็ยังเหลืออยู่ หากการที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงมีผลให้ต้องเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนในตำแหน่งที่ว่าง ให้ผู้นั้นและพรรคการเมืองที่เป็นเจ้าของโควตารัฐมนตรีร่วมกันรับผิดชอบเงินค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนในตำแหน่งที่ว่าง ตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

โดยที่ข้อเท็จจริงที่ได้รับเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะใช้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๗๕ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๑๔๗ มาตรา ๑๔๘ และมาตรา ๒๖๒

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ หมวด ๓ การคัดค้านการเลือกตั้ง มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ และหมวด ๔ บทกำหนดโทษ มาตรา ๑๐๐ มาตรา ๑๐๑ และมาตรา ๑๐๒

ปัญหาที่ต้องพิจารณา

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องนี้หรือไม่
๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มาตรา ๒๒ (เพิ่มมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่) มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มาตรา ๒๒ (การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งนั้น ตามมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ปัญหาที่สอง เห็นว่า ประการแรก ทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างไม่แสดงความเห็นสนับสนุน หรือคัดค้านเลย คงมีแต่ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรวมสี่สิบสามคน เท่านั้น ที่คัดค้านว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของตนแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่มิได้มองไกลไปถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเป็นส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย ประการที่สอง รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติบังคับให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องเข้ามาบริหารบ้านเมือง เมื่อผู้ร้องอาสาประชาชนโดยสมัคร

รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติตลอดอายุของสภา จึงเป็นสัญญาประชาคมที่ตนให้ไว้แก่ประชาชนอย่างชัดแจ้งว่า จะทำงานเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาคือทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติตลอดอายุของสภานั้นๆ ประการที่สาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯลฯ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอลาออกก่อนครบอายุของสภาเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด หรือไปรับตำแหน่งในหน้าที่ฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือตำแหน่งใดๆ ของทางราชการ หรือเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี นั้น ไม่มีผู้ใดบังคับ ตรงกันข้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต่างใฝ่ฝันจะได้ตำแหน่งนี้ และยอมลงทุนด้วยกันทั้งนั้น ประการที่สี่ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ ประชาชนย่อมจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเลือกตั้งเองด้วย ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนเหล่านั้น และประการที่ห้า การที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวต้องรับผิดชอบเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งด้วยนั้นจะเป็นกติกาสงคราม และมาตรการที่จะเตือนใจผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ทราบหน้าที่ล่วงหน้าไว้ โดยไม่ถือว่า เป็นการกระทำความผิด เพราะในกรณีนี้ มิได้ให้ศาลพิจารณาพิพากษาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นความผิด

ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะไม่บัญญัติห้าม แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องคิดถึงสัญญาประชาคมที่ให้ไว้แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้ง การที่รัฐต้องขวนขวายหาเงินมาใช้จ่ายเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแทนในตำแหน่งที่ว่าง โดยที่รัฐไม่ได้เตรียมเงินเพื่อการนี้ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่บ้านเมืองต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจเช่นในเวลานี้ เป็นภาระทางการเงินที่ตกหนักแก่ประเทศชาติ จึงเป็นการเหมาะสมแล้วที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด ซึ่งเป็นผู้คัดเลือกและส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวในฐานะผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งได้รับผลประโยชน์จะต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนในตำแหน่งที่ว่าง

การตรากฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งลาออกก่อนครบอายุของสภาและพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐมนตรีไม่มีข้อห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะไม่รับตำแหน่งนี้ได้ ประชาชน

ทุกคนไม่ถูกบังคับให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนไม่ถูกห้ามเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งผู้นั้น และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้ง เพราะเป็นฝ่ายผิดสัญญาประชาคมต่อประชาชนในเขตเลือกตั้ง เป็นเพียงมาตรการทางฝ่ายปกครอง อย่างหนึ่ง มิใช่เป็นโทษทางอาญาแต่ประการใด เพราะมิได้ให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีว่าเป็นความผิด จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มาตรา ๒๒ (เพิ่มมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่) ไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ยกคำร้อง

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ