

## คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๖/๒๕๔๓

วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของนายมารุต บุณนาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรวม ๔๓ คน ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๒ โดยให้เพิ่มเติมมาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ร่วมกับพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดร่วมกันรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบ จากรัฐสภา แล้วนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีตามคำร้องนี้หลายมาตรา คือ มาตรา ๒๐๑ บัญญัติให้มีนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีอื่นรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้แต่งตั้งจากผู้ใด แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๖ โดยจะเป็นผู้ใดก็ได้ มาตรา ๒๐๔ ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน มาตรา ๕๐ บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มาตรา ๕๘ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งสี่ร้อยคน และสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งร้อยคน มาตรา ๑๒๑ บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งสองร้อยคน และมาตรา ๑๔๕ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม นั้น บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายร่วมกับพรรคการเมืองในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แต่ไม่รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

ที่อาจได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และเป็นการบัญญัติโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยก่อให้เกิดผลร้าย หรือความเสียหายแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติให้ใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปจะเลือกปฏิบัติเป็นการเฉพาะมิได้ เพราะขัดต่อหลักนิติธรรม และจะทำให้พรรคการเมืองที่มีฐานะการเงินดีเท่านั้นที่สามารถมาเป็นผู้บริหารในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีได้ พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฐานะการเงินไม่ดีย่อมไม่มีโอกาส จึงมีผล เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มิให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ ทั้งไม่มี บทบัญญัติใด ๆ ในรัฐธรรมนูญรองรับหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่ จึงเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลในการดำเนินการตามหลักการพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสามดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ในหมวดบทกำหนดโทษ ถือได้ว่าเป็นมาตรการการกำหนดโทษแก่บุคคล ทั้งที่ไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทกำหนดโทษแก่บุคคล โดยไม่มีการ กำหนดความผิดไว้ตามกฎหมาย อันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และขัดต่อหลักการ “ไม่มีโทษโดยไม่มี ความผิด และไม่มี ความผิดโดยไม่มีกฎหมาย” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ กำหนด รับรองไว้อย่างแจ่มชัด ผู้ร้องจึงเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

จึงมีปัญหาคำร้องที่ต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติว่า “หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบท บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธาน รัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาล รัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

พิจารณาคำร้องแล้วปรากฏว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันจำนวน ๔๓ คน ซึ่งไม่น้อย กว่า ๒๐ คน เสนอและมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ฯ ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา โดยเสนอ มาทางประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ จึงเห็นว่ากรณีเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย คำร้องนี้ได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นและพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “เงินได้ตามมาตรานี้ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง .....”

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”

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งร่วมกับพรรคการเมืองรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่ง

ที่วางในเขตเลือกตั้งนั้น โดยที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ เมื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องรับผิดชอบในกรณีที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเช่นนี้ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ซึ่งเป็นการขัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือไม่ พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อไปเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ เพียงแต่ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิไว้ก็ตาม แต่ไม่ได้รับรองว่าไม่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ว่า ทุกคนจะต้องเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสามนั้น ก็เป็นบทบัญญัติใช้บังคับทั่วไปใช้บังคับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ทุกคนที่จะไปเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องร่วมกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายในการเลือกตั้งใหม่เป็นการเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติแก่ผู้ใด และถ้าได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตแล้วไม่ไปเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่าย แม้กระทั่งตำแหน่งว่างโดยเหตุอื่นซึ่งมิใช่เกิดจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐

กรณีที่ผู้ร้องอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ด้วยนั้น พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวบัญญัติถึงโทษในทางอาญา ซึ่งจะต้องประกอบด้วยโทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน แต่การรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายนั้น มิใช่โทษปรับในทางอาญา และก็มีใช่เป็นความรับผิดทางแพ่งอีกเช่นกัน เพราะไม่ได้บัญญัติให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายไประหว่างที่ผู้นั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและเป็นการเลือกตั้งในคราวนั้น แต่ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ ให้รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งมีได้เกิดจากการทำผิดจากการสมัครรับเลือกตั้ง จึงเห็นว่าการให้รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นเพียงเงื่อนไขและเป็นความรับผิดทางสังคมและการเมืองว่า ถ้าต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไปเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจึงจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่จะมีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ผู้นั้นทำให้ว่าง ซึ่งการไปเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี มิใช่เป็นการกระทำความผิดทางอาญาหรือละเมิดต้องรับผิดทางแพ่ง เพราะมิใช่ชดใช้ในส่วนค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายไปแล้ว เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทราบล่วงหน้าเพื่อให้เลือกได้ มิใช่ปล่อยให้ให้เกิดเหตุการณ์นั้นเสียก่อนจึงจะค่อยพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไร กฎหมายจึงบัญญัติ

ให้ทราบแต่ต้น หากจะเลือกในทางที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ถ้าไปเป็น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ด้วยเช่นกัน

สำหรับร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้นำเงินที่มีผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น เมื่อที่มาของเงินรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายดังได้พิจารณาแล้ว และกฎหมายยังกำหนดวิธีดำเนินการ ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็น รายได้ประเภทใด ดังนั้น ประเด็นนี้จึงเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๑๓/๑ วรรคสาม และวรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ