

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๒

วันที่ ๑ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
นายสิระ เจนจาคะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๗) ประกอบมาตรา ๑๘๕ (๑) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๗) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๔ หรือมาตรา ๑๘๕ ...” และมาตรา ๑๘๕ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ...”

สมาชิกรัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมาย และใช้การอภิปรายเพื่อควบคุมตรวจสอบกลั่นกรองการทำงานของรัฐบาลนำโดยนายกรัฐมนตรีที่สภาเป็นผู้คัดเลือกสรรหามา ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน พิจารณาจัดสรรงบประมาณโดยผ่านกลไกของรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารสั่งการข้าราชการซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในการ

ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีบทบาทในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน โดยอาจรับทราบปัญหาจากประชาชนโดยตรงหรืออาจจะลงไปในพื้นที่เพื่อรับฟังปัญหา รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้วนำมาตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบและนำไปดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นต่อไป หากเป็นเรื่องใหญ่และรัฐบาลไม่แก้ไขก็อภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งไป

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ นอกจากจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นพื้นฐานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ ยังได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรมที่ต้องพึงรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติอีกด้วย

กรณีตามคำร้องพิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ (๑) เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๙ เรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งได้กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยบัญญัติข้อห้ามมิให้ใช้ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงระบบราชการในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการประจำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้เงินงบประมาณหรือโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ย้ำให้เห็นถึงหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไม่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยสามารถอธิบายหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ (๑) ได้ดังนี้

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจกรรมที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

เห็นได้ว่าการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนดังกล่าว ต้องเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากเป็นการกระทำโดยไม่ได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งดังกล่าวหรือมิได้ใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์มิชอบแล้ว ย่อมไม่เข้าเงื่อนไขตามบทบัญญัติดังกล่าว เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำคามผิด แต่ใช้ตำแหน่งประกันตัวหรือการอ้างเอกสิทธิ์คุ้มครองไม่ให้ตำรวจควบคุมตัว ย่อมไม่ถือเป็นการก้าวก่ายแทรกแซงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ (๑) การก้าวก่ายหรือการแทรกแซง ต้องเป็นการก้าวล่วงหรือแทรกเข้าไปในกิจการหน้าที่ของผู้อื่น อันมิใช่หน้าที่ของตนเอง หากเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนย่อมไม่ถือเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซง และการก้าวก่ายหรือแทรกแซงดังกล่าวต้องเป็นการเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่

ประจำของข้าราชการ ฯ หรือเป็นการแทรกเข้าไปมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของข้าราชการทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปอย่างมีอิสระ เช่น ให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีบรรจุแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการตามที่ตนต้องการ มิฉะนั้นจะอภิปรายให้เป็นคุณหรือโทษแก่บุคคลนั้นในรัฐสภา เป็นต้น ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ก็หมายความแต่เพียงมีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของราชการหรือไม่ แล้วนำไปแถลงหรืออภิปรายในสภาเท่านั้น มิได้หมายความว่า จะสามารถเข้าไปสั่งการหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แต่อย่างใด

(๒) การก้าวก้าวหรือการแทรกแซงดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ส่วนประโยชน์ที่จะได้รับจากการก้าวก้าวหรือแทรกแซง นั้น อาจเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สิน เช่น เรียกร่องเงินทอง หรือประโยชน์อื่นใด ๆ ก็ได้ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ตำแหน่งแทรกแซงการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการที่ผู้อื่นเข้าประมูลงานของรัฐ บางกรณีได้บัญญัติห้ามไปถึงบุคคลที่ใกล้ชิด เช่น คู่สมรส หรือบุตร เป็นต้น

ทั้งนี้ การเร่งรัดตักเตือนให้เจ้าหน้าที่กระทำการอันชอบด้วยกฎหมายหรือหน้าที่ ไม่ใช่การข่มขู่คุกคามหรือก้าวก้าวแทรกแซงและไม่มี ความผิดฐานข่มขืนใจเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๙ ด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีฟังได้ว่า ในวันที่ ๑๘ - ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ นายสิระ เจนจาคะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกร้องและคณะ รวม ๘ คน เดินทางลงไปในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต เนื่องจากมีเหตุร้องเรียนจากราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารชุดซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เลขที่ ๑๘๖๓ หมู่ที่ ๒ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ระหว่างที่มีการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ก่อสร้างได้ทำการก่อสร้างโดยมิได้หยุดการก่อสร้างตามคำพิพากษาศาล ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดว่า เมื่อศาลใดศาลหนึ่งมีคำพิพากษาแล้วถือว่าคำพิพากษามีผลผูกพันคู่ความ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า น.ส. ๓ ก. ที่มีการก่อสร้างคอนโดมิเนียม ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นผูกพันเจ้าของผู้ก่อสร้างคอนโดมิเนียม นอกจากนี้ การก่อสร้างดังกล่าวทำให้เกิดดินถล่ม และก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยข้างเคียง เมื่อผู้อยู่อาศัยข้างเคียงยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ถูกร้องว่าการก่อสร้างดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายและเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยข้างเคียง ผู้ถูกร้องในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ย่อมสามารถเข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องดังกล่าว เพื่อเสนอต่อรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้ตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่

จึงสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ ถือเป็นกรณีที่ใช้สิทธิในการขอรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของเทศบาลตำบลกะรนซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อเทศบาลตำบลกะรนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ ตลอดจนตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเทศบาลตำบลกะรนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยได้มีการพุดจากับพันตำรวจโท ประเทืองฯ นายกเทศมนตรี และผู้บริหารเทศบาลตำบลกะรน โดยการกระทำตามคำกล่าวอ้างมีสองการกระทำ ได้แก่

๑. กรณีไม่จัดกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจดูแลความปลอดภัยผู้ถูกร้องและคณะนั้น การจัดกำลังดูแลเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องเข้ามาดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยตามปกติอยู่แล้วจึงไม่มีการก้าวกายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ประจำของข้าราชการ

๒. การกระทำกรณีที่ถูกผู้ถูกร้องพุดจาโดยใช้ถ้อยคำและมีพฤติกรรมที่แสดงออกต่อพันตำรวจโท ประเทืองฯ เกี่ยวกับการไม่ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีกรณีที่เกิดขึ้นพบเห็นการก่อสร้างที่ผิดกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะต้องงดการก่อสร้างไว้ก่อนนั้น เห็นว่า การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องเป็นเพียงการแสดงพฤติกรรมและใช้ถ้อยคำที่แสดงว่าไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติหน้าที่ของพันตำรวจโท ประเทืองฯ ในฐานะเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรกะรน

สำหรับการกระทำกรณีที่ถูกผู้ถูกร้องพุดจาต่อนายกเทศมนตรีและผู้บริหารเทศบาลตำบลกะรน ก็เป็นเพียงการใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นการสอบถามข้อมูลและรับฟังคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายเพราะคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นผูกพันคู่ความตามกฎหมายแล้ว ผู้ก่อสร้างคอนโดมิเนียมจะต้องหยุดก่อสร้างเพื่อรอคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เทศบาลตำบลกะรนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการอนุญาตให้มีการก่อสร้างจะต้องมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างไว้ก่อน เนื่องจากเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ถือว่าการก่อสร้างดังกล่าวต่อไปไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกร้องในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะรับฟังคำชี้แจงจากเทศบาลตำบลกะรนได้ ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีที่ถูกผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องแสดงพฤติกรรมไม่เป็นกลางโดยการชี้แนะว่าเจ้าของคอนโดมิเนียมได้กระทำความผิดนั้น เมื่อมีข้อเท็จจริงว่าศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้วว่าการก่อสร้างคอนโดมิเนียมบนที่ดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ถูกร้องนำผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและข้อเท็จจริงที่มีการร้องเรียนมาสอบถามนายกเทศมนตรีและผู้บริหารเทศบาลตำบลกะรนจึงเป็นการนำข้อเท็จจริงที่มีอยู่มาพุดกับนายกเทศมนตรีและผู้บริหารเทศบาลตำบลกะรนจึงมิใช่เป็นการวางตัวไม่เป็นกลางหรือชี้แนะว่าเจ้าของคอนโดมิเนียมกระทำความผิดตามคำร้องของผู้ร้อง การเข้าไปตรวจสอบของผู้ถูกร้องตามที่ได้รับการร้องเรียนนี้ ผู้ถูกร้องมิได้มีส่วนได้เสียกับราษฎรที่มาร้องเรียนแต่อย่างใดและมีได้เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือได้รับผลประโยชน์จากฝ่ายใดฝ่าย

หนึ่ง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นแต่เพียงการเสนอแนะแก่พันตำรวจโท ประเทืองฯ นายกเทศมนตรี และผู้บริหารเทศบาลตำบลกะรน ให้เคร่งครัดปฏิบัติราชการหรือการ ดำเนินงานในหน้าที่ประจำของตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือให้กระทำการโดยชอบด้วยหน้าที่ย่อมไม่ เป็นการกระทำที่มีชอบแต่อย่างใด จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก้าวกายหรือแทรกแซง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรค การเมือง ในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของพันตำรวจโท ประเทืองฯ นายกเทศมนตรี และผู้บริหารเทศบาลตำบลกะรน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ (๑)

อย่างไรก็ดี พฤติกรรมของผู้ถูกร้องในการแสดงท่าทางและการใช้ถ้อยคำต่อพันตำรวจโท ประเทืองฯ นายกเทศมนตรี และผู้บริหารเทศบาลตำบลกะรน หากบุคคลใดเห็นว่ามีความไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการใช้กริยาหรือวาจาไม่สุภาพ ช่มชู้ จนอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติ ศักดิ์ศรีหรือ ต่อสถานะหรือตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ หรือไม่ประการใด บุคคลนั้นย่อมดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดไว้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๗) ประกอบมาตรา ๑๘๕ (๑)



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ