

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา ๑๐๑ โดยบัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๗) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๔ หรือมาตรา ๑๘๕” และมาตรา ๑๘๕ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในหมวด ๙ ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้สถานะหรือตำแหน่งเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลที่ขัดกันกับประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ โดยบัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก่าย หรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น” บทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการอาศัยสถานะหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก่าย หรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ รัฐวิสาหกิจ

หรือในกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น การใช้จ่ายเงินงบประมาณ การให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการประจำ เพราะไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หากยังขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจด้วย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้กระทำการอันเป็นการเข้าเหตุดังกล่าวแล้วนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทลงโทษไว้ โดยกำหนดให้สมาชิกภาพต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๗)

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ รวมทั้งพยานวัตถุ (แผ่นซีดี) ของผู้ร้อง ปรากฏว่า ในวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องและคณะ รวม ๘ คน เดินทางลงไปในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสร้างอาคารชุดเดอะ พิค เรสซิเดนซ์ของบริษัท กะตะบีช จำกัด ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เลขที่ ๑๘๖๓ หมู่ที่ ๒ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ซึ่งศาลปกครองนครศรีธรรมราช ได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เลขที่ดังกล่าว และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกร้องและคณะได้พบและพูดคุยกับพันตำรวจโท ประเทือง ผลมานะ รองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรกะรน โดยสอบถามเกี่ยวกับการไม่จับกุมดำเนินคดีกรณีพบเห็นการก่อสร้างที่ผิดกฎหมายในที่ดินดังกล่าว และกรณีที่ไม่จัดกำลังเจ้าหน้าที่มาดูแลผู้ถูกร้องและคณะ ผู้ถูกร้องได้พุดจาในทำนองให้พันตำรวจโท ประเทืองฯ ขอโทษผู้ถูกร้องในเรื่องดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องและคณะได้พบกับนายกเทศมนตรีพร้อมทั้งผู้บริหารเทศบาลตำบลกะรนเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารชุดดังกล่าว

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสถานภาพและเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ ย่อมมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนล้วนเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภา อันเป็นหนึ่งในองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา

คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจาก ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต มิได้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นแต่เพียงผู้แทนเฉพาะ ของประชาชนผู้อาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ได้เลือกตนมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีหน้าที่ในฐานะ ผู้แทนของประชาชนและปฏิบัติหน้าที่โดยมุ่งผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม ส่วนกรณี ที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ นั้น ก็เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่ตนจะต้องปฏิบัติโดยคำนึงถึง ประโยชน์สุขของประชาชนและประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยไม่ถูกผูกมัดหรือครอบงำ จากบุคคลหรือหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นการเฉพาะ อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์ที่จะนำไปสู่การขาด จริยธรรม ซึ่งยากต่อการตัดสินใจให้ต้องทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดการขัดกันแห่งประโยชน์ ระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์สาธารณะเพราะหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคำนึงถึง ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตนนั้นอาจทำให้เกิดการเสียไป ซึ่งประโยชน์สาธารณะได้

กรณีที่มีการร้องเรียนว่า การกระทำของผู้ถูกร้องกล่าวอ้างสถานะความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของตนลงตรวจพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ในขณะที่ลงตรวจพื้นที่ดังกล่าว ผู้ถูกร้องได้พบเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยสอบถามเกี่ยวกับการไม่จับกุมดำเนินคดีกรณีพบเห็นการก่อสร้างที่ผิดกฎหมายและกรณีที่ไม่จัดกำลัง เจ้าหน้าที่มาดูแลโดยได้กล่าวถ้อยคำในทำนองให้เจ้าหน้าที่ตำรวจขอโทษตน และใช้ตำแหน่งหน้าที่ ข้าราชการรัฐสภาเข้าพบนายกเทศมนตรีและผู้บริหารเทศบาลตำบลกะรนเพื่อสอบถามข้อเท็จจริง ที่เกี่ยวกับการสร้างอาคารชุดนั้น ถือเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ (๑) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๗) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ (๑) มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ของตนเองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ โดยตรงหรือโดยอ้อมในที่นี้อาจรวมไปถึงประโยชน์ของคู่สมรส บุตร บุคคลอื่นด้วย โดยมีมุ่งหมายที่จะ กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงระบบ ราชการโดยทุจริต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้หลักประกันแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการประจำ ซึ่งการกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๕ (๑) จะต้องปรากฏว่า

มีการกระทำอันเป็นการก้าวก่ายแทรกแซงเข้าไปในกิจการบางประการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การก้าวก่ายแทรกแซงนี้จะต้องมีลักษณะที่อาศัยสถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาของตน เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือล่วงล้ำอำนาจหน้าที่ของผู้อื่นโดยที่ตนไม่มีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ และต้องมีเจตนา เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ในลักษณะที่เป็นการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาศัยช่องทางการปฏิบัติราชการของตน เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องทั้งทางตรงและทางอ้อม อันจะสร้างความเสียหายให้แก่รัฐและ ผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง ผู้ถูกร้องในฐานะสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร กรุงเทพมหานคร เขตเลือกตั้งที่ ๙ สวมเครื่องแบบข้าราชการรัฐสภาอันเป็นการบ่งบอก ถึงสถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตน และได้สอบถามข้อเท็จจริงเรื่อง การก่อสร้างอาคารชุดข้างต้นจากนายกเทศมนตรีและผู้บริหารเทศบาลตำบลกะรน แม้ในการลงตรวจสอบ ข้อมูลตามที่ถูกร้องนี้จะอยู่นอกเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนก็ตาม การที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ก็ต้องถือว่าผู้ถูกร้องเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยประกอบกับเมื่อมีการร้องเรียน ที่เกี่ยวกับการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้ถูกร้องก็ย่อมมีอำนาจในการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ตามที่ได้รับร้องเรียน โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งมาจากเขตเลือกตั้งใด ทั้งนี้ก็เป็นไป เพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ จึงถือได้ว่า ผู้ถูกร้องมีอำนาจในการกระทำการ ดังกล่าวได้และเมื่อผู้ถูกร้องมีอำนาจกระทำการดังกล่าวแล้วนั้น กรณีจึงถือไม่ได้ว่า ผู้ถูกร้องอาศัย ตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก้าวก่ายแทรกแซงเข้าไปในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ประจำ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้รับประโยชน์ใด ๆ จากการกระทำดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกร้องเองหรือประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้องก็ตาม

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกร้องได้พบกับพันตำรวจโท ประเทืองฯ และได้กล่าวถ้อยคำในทำนองว่า เหตุใด เมื่อพบเห็นการก่อสร้างผิดกฎหมายจึงไม่จับกุมดำเนินคดี รับฟังได้ว่าเป็นเพียงการสอบถามข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่อย่างใด ส่วนพฤติการณ์ที่ผู้ถูกร้องกล่าวถึงกรณีที่ไม่จัด กำลังตำรวจมาดูแลผู้ถูกร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ได้ ถึงขั้นที่จะเป็นการก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ อันทำให้ผู้ถูกร้องได้รับ ประโยชน์ในลักษณะที่จะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แต่เป็นเพียงการแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เท่านั้น ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องจึงมิได้เป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๕ (๑)

ที่เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๗) แต่อย่างไร

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

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ