

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๓๑/๒๕๕๓

วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๕) หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ ผู้ถูกร้อง เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ เป็นบุตร ของผู้ถูกร้อง หลังจากที่ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกวุฒิสภา นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ ดำรงตำแหน่งเป็น นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม

ในคดีนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๕) เนื่องจาก ผู้ถูกร้องเป็นบุพการีของนายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม ถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง จึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของ สมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๔) คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีมติให้ส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภา ผู้ร้อง เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคสาม

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า นายกเทศมนตรีตำบลซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่สำคัญดังที่ ปรากฏในคำปรารภประการหนึ่งคือ ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นรูปธรรม และโดยที่มาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย

หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และยังบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้น กล่าวได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภาก่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ คือ ต้องไม่ถูกรอบงำหรือมีการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานี้ เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการครอบงำ เป็นกลาง และไม่ใช้ประโยชน์จากสถานะหรือตำแหน่งของตนเพื่อประโยชน์แก่ตนเอง หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด อันจะทำให้กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐธรรมนูญจึงกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่สำคัญประการหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้ทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการสรรหา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๙ (๔) ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๕ และมาตรา ๑๑๕ (๕) บัญญัติว่า บุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อ เพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา คือ ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราอื่น ได้แก่ ตามมาตรา ๒๕๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังต่อไปนี้ คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ มาตรา ๑๑๕ (๙) ซึ่งบัญญัติว่าไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา ๑๑๕ (๘) ซึ่งบัญญัติให้บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ (๙) คือ เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา ๑๑๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาก่อเป็นรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น มิได้ มาตรา ๒๖๕ (๑) ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๐๕ (๕) ซึ่งบัญญัติให้ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๐๔ (๓) และ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และบทบัญญัติว่าด้วยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยให้องค์กรตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณา และวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นแล้วแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมี เหตุผลสนับสนุนอีกประการหนึ่ง คือ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและอำนวยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อนายกเทศมนตรีตำบลเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนวยการบริหารหรือควบคุมการบริหารราชการ ของเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งและเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นายกเทศมนตรีตำบลจึงเป็นผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นตำแหน่งที่อยู่ในความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องเป็นบิดาซึ่งเป็นบุพการีของนายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงครามซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) ผู้ถูกร้องจึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๔)

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๙ (๖) ที่บัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ (๙) ได้ให้คำนิยาม คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา สำหรับเทศบาลตำบลศรีสงคราม มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าว นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงครามจึงไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในอันที่จะต้องตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น เพื่อมิให้อาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นเท่านั้น ดังนั้น ข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๙ (๖) ซึ่งบัญญัติว่าให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น ก็เป็นเพียงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น หากให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหมายความว่าเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง นอกจากจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดกับหลักความสอดคล้องกันกับบทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญ และขัดกับหลักความแน่นอนของการใช้บังคับกฎหมาย เนื่องจากการใช้เกณฑ์รายได้นั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอทำให้เกิดความไม่แน่นอน อีกทั้งยังขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เรื่องสิทธิการร้องเรียนที่รับรองไว้ในมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า สมาชิกภาพของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๕) นับแต่วันที่นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ บุตรของผู้ถูกร้อง ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ