

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรรยา อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๙๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) หรือ (๑๑) หรือมาตรา ๑๑๙ (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภา ที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภา ที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก วุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

มาตรา ๑๑๕ บุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ฯลฯ

(๕) ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง

ฯลฯ

มาตรา ๑๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อ

ฯลฯ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๕

ฯลฯ

มาตรา ๒๕๙ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่น

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

มาตรา ๒๕๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๗ ในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีวาระสามปีนับแต่วันเริ่มต้นสมาชิกภาพ และมีให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระมาใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าวในการสรรหาคราวถัดไปหลังจากสิ้นสุดสมาชิกภาพ

ความเห็น

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า สมาชิกภาพของนายอิทธิพล เรื่องวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบ มาตรา ๑๑๕ (๕) หรือไม่

ข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายยุทธนา เรื่องวรบูรณ์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม เป็นบุตรของนายอิทธิพล เรื่องวรบูรณ์ ผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่า การที่นายยุทธนา เรื่องวรบูรณ์ ดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ... (๕) ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ เพื่อเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับ การสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหา การครอบงำโดยบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน เช่น บุพการี คู่สมรส บุตร เพื่อให้การดำเนินงาน ของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง โปร่งใสและปลอดจากการแทรกแซง ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

สำหรับนิยามของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้บัญญัติบทนิยามไว้อย่างชัดเจน แต่หากพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญในมาตราอื่น ได้แก่ มาตรา ๒๕๙ ที่บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ... (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๑๑๕ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อ

เพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ... (๙) ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี” ซึ่งเป็นบทบัญญัติในมาตราเดียวกันแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๑๕ (๙) ได้บัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาไว้อีกข้อหนึ่งว่า จะต้องไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วไม่เกินห้าปี จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมาหมายความว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเภทหนึ่ง แต่ไม่ประสงค์จะให้ เป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๕ (๙) นี้ จึงต้องเขียนยกเว้นไว้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์แล้ว เห็นได้ว่า มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้สอดคล้องกับปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งอาจถูกรองรับโดยบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน เช่น บุพการี คู่สมรส บุตร เพื่อให้การดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง โปร่งใส และปราศจากการแทรกแซง ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง ดังนั้น คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงต้องแปลความให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่าอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถควบคุมการทำงาน หรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้โดยตรง แต่ก็อาจเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของผู้อื่น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ นอกจากนี้ หากพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ที่ได้บัญญัติไว้ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็น ๓ ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ในความหมายของการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกกำหนดนโยบาย หรือควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๕

ส่วนการที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า ... (๙) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดกรอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น การกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก การกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความได้สัดส่วนของบุคลากรและปริมาณงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น และการกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลาโดยประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หาได้หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมิใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นบุพการีของนายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงครามซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๔) นับแต่วันที่มิเหตุให้ผู้ถูกร้องเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๕ (๕) คือวันที่นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ บุตรของผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมา จึงมีความเห็นว่า นายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๔)

นับแต่วันที่มีเหตุให้ผู้ถูกร้องมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) คือ วันที่นายยุทธนา
เรืองวรบูรณ์ บุตรของผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม
จังหวัดนครพนม

นายจรูญ อินทจาร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ