

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๓๑/๒๕๕๓

วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาคำร้องของผู้ร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง และเอกสารประกอบแล้ว ขอให้จริงรับฟังเป็นที่ยุติว่านายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม เป็นบุตรของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ ผู้ถูกร้อง ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า การที่ นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) หรือไม่

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ ประกอบกับหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับ การสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหาการครอบงำ และการตกอยู่ใต้อิทธิพลของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เช่น บุพการี คู่สมรส บุตร เพื่อให้การดำเนินงาน ของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง โปร่งใส และปราศจากการแทรกแซง ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ต้องสิ้นสุดลง เมื่อสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การตีความคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่าอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถ

ควบคุมการทำงานหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้โดยตรง แต่ก็อาจเข้าไปก้าวกายแทรกแซง การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อ เพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ... (๕) ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะมีได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้และมีอาจตีความ โดยพิจารณาตามโครงสร้างของรูปประโยคจากบริบทแวดล้อมใกล้เคียง (ejusdem generis) จากคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๑๕ (๕) ได้ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๑๕ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ... (๙) ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว มาแล้วยังไม่เกินห้าปี” ซึ่งเป็นบทบัญญัติในมาตราเดียวกันแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๑๕ (๙) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่ยกเว้นไว้ว่า หากผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองนั้นเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ไม่ต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้ง หรือได้รับ การเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหมายความว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั่นเอง

ประกอบกับเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๙ ที่บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ... (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่ กฎหมายบัญญัติ...” จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” แต่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นอื่น ไม่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ จะบัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า ... (๙) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเพียงการกำหนดกรอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีรายได้สูงตามเกณฑ์ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น การกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก การกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความได้สัดส่วนของบุคลากรและปริมาณงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบติดตามเท่านั้น และการกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลาโดยประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มิได้หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่มีได้อยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมิใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๙) และมาตรา ๒๕๙ แล้วจึงเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕)

นอกจากนี้ ที่ประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีกา ยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศ หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด นั้น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีไว้ในมาตรา ๔๘ ทศ วรรคหนึ่ง ความว่า ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่

ให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ มาตรา ๔๘ เตรส ความว่า นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย รวมทั้งการสั่งการอนุญาต และการอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล และมาตรา ๔๘ สัตตรส ความว่าให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล และลูกจ้างเทศบาล ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ที่กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็น ๓ ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ในความหมายของการบริหารราชการแผ่นดินด้วยแล้ว ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนวยการบริหารหรือควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) ดังนั้น การที่นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ ผู้ถูกร้อง เป็นบุพการีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔)

จึงวินิจฉัยให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกวุฒิสภาของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔)

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ