



คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสถาบันพระปกเกล้า ขอให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ร.” ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ...” ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ เว้นแต่ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง นอกจากนี้ มาตรา ๒๖๖ (๑) (๒) และ (๓) ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวกำยหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการบริหารราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีข้าราชการการเมือง

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานรัฐสภา ในฐานะประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภาในฐานะรองประธาน ก.ร. เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง

และเดือนเงินเดือน จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานรัฐสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีสภาสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย

(๑) ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน

(๒) รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน

(๓) กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา

(๔) กรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคน

(๕) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคนซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของประธานสภาสถาบัน รองประธานสภาสถาบัน และกรรมการสภาสถาบันตาม (๓) และ (๔) และ

(๖) เลขธิการเป็นกรรมการและเลขานุการของสภาสถาบัน”

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สถาบันพระปกเกล้า ได้มีหนังสือเชิญประชุมไปถึงผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งว่าเนื่องจากสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานของรัฐ อยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา การทำหน้าที่กรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ ดังนั้น จึงมีปัญหาในประเด็นข้อกฎหมายว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒.๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑ สภาสถาบันพระปกเกล้า มีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔) ของพระราชบัญญัติสภาสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นสองฝ่าย ดังนี้

๒.๑.๑ ฝ่ายแรกเห็นว่า พระราชบัญญัติสภาสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปว่า

การที่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้ระบุในหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ ว่า “เนื่องจากสภาสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา การทำหน้าที่ (ของผู้นำฝ่ายค้าน ฯ) กรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖” นั้น เป็นปริยายให้เห็นอยู่ในตัวเองแล้วว่า มาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติสภาสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑ บางอนุมาตราอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ มีข้อความ เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยบัญญัติในมาตรา ๑๑๐ และมาตรา ๑๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา ๑๑๐ วรรคสอง ซึ่งยกเว้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายหรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณี que d'office” ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งมีใช้รัฐมนตรี” แต่วรรคสองของมาตรา ๒๖๕ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยกเว้นไว้เฉพาะ “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” โดยได้ ตัดข้อความ “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และ “ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมีใช้รัฐมนตรี” ออกไป ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่ากรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภาเคยได้รับแต่งตั้งโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อาทิ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ มาบัดนี้ วรรคสอง ของมาตรา ๒๖๕ มีได้ยกเว้นไว้อีก จึงทำให้เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่อาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้อีกต่อไป ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) เฉพาะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติวรรคสองของมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

อนึ่ง แม้ว่าวรรคสองของมาตรา ๒๖๕ จะยกเว้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินได้” และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรว่า นายกรัฐมนตรีอาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวได้ เพราะคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร “...ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกิจการของคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการช่วยเหลือให้การปฏิบัติงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย ยุติการตอบกระทู้ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ จึงถือได้ว่าเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินตามข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” อย่างไรก็ตาม สถาบันพระปกเกล้าเองไม่ใช่ส่วนราชการดังปรากฏในมาตรา ๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อไม่ใช่ส่วนราชการ งานของสถาบันพระปกเกล้าก็มีใช้ “ราชการแผ่นดิน” ทั้งสถาบันพระปกเกล้าก็ไม่อยู่ในสังกัดหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด แต่อยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา กิจการของสถาบันพระปกเกล้าจึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กรรมการของสภาสถาบันพระปกเกล้าจึงไม่ใช่ “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” อันจะเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้รับยกเว้นจากมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในสถาบันพระปกเกล้าได้ การประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็จะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๖ ด้วย เพราะเป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของหน่วยงานของรัฐไปด้วย

๒.๑.๒ ฝ่ายที่สองเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสสามารถดำรงตำแหน่งในสถาบันพระปกเกล้า ตามมาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ ทั้งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ สรุปว่า

(๑) เมื่อได้ตรวจสอบบทบัญญัติที่เป็นลักษณะต้องห้ามทำนองนี้ปรากฏว่ามีขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๐ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย เลขานุการสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้กร่างมาตรานี้ได้เขียนคำอธิบายแสดงเจตนารมณ์ของการห้ามเอาไว้ชัดเจนว่า มีความมุ่งหมาย ๒ ประการ คือ

(ก) เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารซื้อเสียงของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับประโยชน์บางประการ

(ข) เพื่อแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เด็ดขาดจากกัน ฉะนั้น ถ้าให้สมาชิกของสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีมาเป็นฝ่ายบริหารเสียเอง โดยรับตำแหน่งจากรัฐเช่นนี้ ก็ย่อมจะปฏิบัติในการควบคุมไม่ได้ดี เพราะคน ๆ เดียวกันจะเป็นทั้งผู้ควบคุมและเป็นผู้บริหารพร้อม ๆ กันไม่ได้

แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๓ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ ก็ยึดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะมีลักษณะการบัญญัติข้อยกเว้นมีถ้อยคำแตกต่างกันไปบ้างก็ตาม

ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ข้อห้ามดังกล่าวในมาตรา ๒๖๕ ซึ่งมีที่มาจากหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยมุ่งที่ “การแต่งตั้ง” ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาทำคำสั่งทางปกครองแต่การดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นผลมาจากกฎหมายโดยตรง โดยไม่ได้มีการแต่งตั้งใดๆ จากผู้ใดทั้งสิ้นจึงไม่ต้องห้ามตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย กรณีที่ประธานรัฐสภาทำหน้าที่ประธานสภาสถาบัน รองประธานรัฐสภาทำหน้าที่รองประธานสภาสถาบัน หรือผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่กรรมการสภาสถาบันก็ดี ย่อมเป็นไปโดยบทบังคับของกฎหมาย ไม่ได้มีการแต่งตั้งแต่อย่างใด แม้กรณีที่ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

หรือวุฒิสภามาดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันก็มาจากการเลือกตั้งกันเอง โดยฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อเลือกแล้วประธานของแต่ละสภาจะแจ้งให้สถาบันทราบ โดยไม่ได้มีการแต่งตั้งซ้ำแต่อย่างใด

ยิ่งกว่านั้น สถาบันพระปกเกล้าเป็นนิติบุคคลในกำกับประธานรัฐสภา ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ใช่ส่วนราชการ และไม่ใช่วิสาหกิจในสังกัดหรือกำกับของฝ่ายบริหาร การที่ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการสามัญประจำของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาทำหน้าที่ตามมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ในหน่วยงานในกำกับของตนเพื่อให้เกิดความเป็นกลาง และเพื่อให้สมเจตนารมณ์ของการตั้งสถาบันมาให้บริการวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภา และเผยแพร่ประชาธิปไตย ก็ย่อมชอบด้วยหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะสถาบันพระปกเกล้า อยู่ในกำกับของฝ่ายนิติบัญญัติ

(๒) การที่มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตัดข้อความว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และข้อความว่า “ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี” ออก คงเหลือไว้แต่ถ้อยคำที่ว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” ทำให้เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ขยายข้อยกเว้นออกไปให้มากขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ ถ้าเป็นการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว แม้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ได้รับแต่งตั้งได้ ทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่ข้าราชการการเมืองในสังกัดฝ่ายบริหาร เพราะตัดคำว่า “ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี” ที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นอนุญาตไว้เฉพาะผู้เป็นข้าราชการการเมืองในสังกัดฝ่ายบริหารออก และเมื่อตัดข้อความที่ว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ออกไปด้วย ก็ยังทำให้ข้อยกเว้นกว้างขึ้นกว่าเดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ต้องแปลความว่า เมื่อคำสั่งแต่งตั้งของฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในสังกัดฝ่ายบริหาร ทั้งที่ไม่ได้มีตำแหน่งใดในฝ่ายบริหารเลยได้แล้ว ยิ่งกฎหมายบังคับให้บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในฝ่ายนิติบัญญัติที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้นอยู่ ยิ่งไม่ต้องห้ามตามหลักการตีความแบบตรรกะที่ว่า “ยิ่งต้องเป็นไปเช่นนั้น”

(๓) คำว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” มีความหมายกว้าง เพราะราชการแผ่นดินรวมถึงราชการนิติบัญญัติ ราชการบริหาร และราชการตุลาการ ไม่ได้หมายความแต่เพียงราชการบริหารแต่ประเภทเดียว ดังจะเห็นได้จากการที่บทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดให้ “รัฐ” (แผ่นดิน) ต้องดำเนินการหลายประการ ซึ่งไม่ใช่เรื่องของ คณะรัฐมนตรี หรือราชการบริหารโดยตรง เช่น รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ (ซึ่งหมายความว่าไม่ได้ขึ้นกับฝ่ายใด) การจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) (๔) ซึ่งต้องดำเนินการร่วมกันทั้งราชการบริหารและราชการนิติบัญญัติ

นอกจากราชการบริหารจะมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานในการดำเนินกิจการแบบราชการแล้ว ก็ยังมีรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการ แต่เป็นการดำเนินงานของรัฐซึ่งต้องถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการฝ่ายบริหารด้วย ในฝ่ายตุลาการเองก็มีสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยธุรการ และมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า “ราชการ” ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่รวมไปถึง “ราชการตุลาการ” ด้วยดังกล่าวแล้ว ในฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเองก็เป็นส่วนราชการในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ และมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามี “ราชการนิติบัญญัติ” แยกออกจาก “ราชการบริหาร” ทั้งยังมีสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานในกำกับประธานรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่เผยแพร่ประชาธิปไตยและช่วยงานสภาพพัฒนาการเมืองตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๑๘ (๓) และมาตรา ๘๗ (๔) และ (๕) ในลักษณะทำนองเดียวกับที่ราชการบริหารมีองค์การมหาชนในกำกับนั่นเอง

ดังนั้น เมื่อกิจการที่สถาบันพระปกเกล้าต้องดำเนินการมีมากกว่า ๑๒ ประการตามมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และตามพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งกิจการเหล่านั้นก็เป็นส่วนหนึ่งแห่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและเป็นงานของแผ่นดินที่ได้รับงบประมาณแผ่นดินสนับสนุนการดำเนินการทุกปีตั้งแต่ก่อตั้งมาจนถึงปัจจุบัน จึงต้องถือว่ากิจการที่สถาบันพระปกเกล้าต้องทำเป็นส่วนหนึ่งแห่ง “ราชการนิติบัญญัติ” จึงเป็นส่วนหนึ่งของ “ราชการแผ่นดิน” ทำนองเดียวกับงานขององค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจในกำกับของ “ราชการบริหาร” ก็เป็นส่วนหนึ่งของ “ราชการแผ่นดิน” เช่นกัน

(๔) สำหรับมาตรา ๒๖๖ นั้น เห็นว่า เมื่อการทำหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก็ไม่ถือว่าเป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๖ เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในทำนองเดียวกันกับที่มาตรา ๒๖๘ บัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ แต่ยกเว้นการต้องห้ามดังกล่าวไว้ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งหรือกระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ

ที่ประชุมสภาสถาบันพระปกเกล้าพิจารณาแล้วมีมติให้สถาบันพระปกเกล้าส่งเรื่องหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.๒ ในระหว่างการหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นรองประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง และเป็นรองประธานสภาสถาบันพระปกเกล้า เลขานุการสถาบันพระปกเกล้าจึงกราบเรียนเชิญรองประธานรัฐสภาให้เข้าประชุมและทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งกำหนดวันประชุมในวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ แต่รองประธานรัฐสภาแจ้งว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ตอบข้อหารือ ก็จะไม่ทำหน้าที่ใดๆ ในสภาสถาบันไม่ว่าในฐานะประธานของที่ประชุมหรือการลงนามในฐานะทำหน้าที่แทนประธานสภาสถาบัน

๒.๓ ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า ข้อหารือในเรื่องนี้มีประเด็นเกี่ยวเนื่องกับการพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มีข้อความชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์กรวินิจฉัย และเห็นว่า สมควรให้มีการดำเนินการให้ได้ข้อยุติเสียก่อนรวมทั้งการให้ความเห็นในเรื่องนี้อาจมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองด้วย จึงเห็นว่าในชั้นนี้ยังไม่สมควรพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่หารือ ตามข้อ ๕ (๒) และ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นสำหรับกรณีสถาบันพระปกเกล้า นั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้วจนถึงกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานรัฐสภาปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ทั้งในการประชุมและการลงนาม หรืออนุมัติ อนุญาตใด ๆ ในฐานะทำการแทนประธานสภาสถาบัน หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นเช่นนี้ ย่อมกระทบต่อการดำเนินการของสถาบันพระปกเกล้าอย่างร้ายแรง

ด้วยเหตุปัญหาว່ว่าพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ จะยังคงค้างคา อยู่ตลอดไป และบุคคลตามมาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) เฉพาะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔) จะไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ทำให้องค์ประกอบของสภาสถาบันไม่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้ ... (๓) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมือง หรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมือง พรรคละหนึ่งคน ... (๕) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธาน คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน”

มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง ที่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองโดยตำแหน่ง หากหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย และไม่ประสงค์จะส่งผู้แทน ก็จะมีปัญหาว่าหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยจะเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ รวมทั้งกรณีตามมาตรา ๗ (๕) ซึ่งกำหนดให้ประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เข้ามาเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองด้วยก็จะมีปัญหา ในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ หรือ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ และปัญหาดังกล่าวอาจร้ายแรงกว่ากรณีของสถาบันพระปกเกล้า เพราะหากบุคคล ตามมาตรา ๗ (๓) และ (๕) ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่หรือประธานวุฒิสภาไม่ยอมจัดให้มีการเลือกตั้ง ประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา เพราะเห็นว่าปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) ยังไม่มีคำตอบชัดเจน ก็จะทำให้องค์ประกอบของสภาพัฒนาการเมืองมีไม่ครบ เมื่อองค์ประกอบมีไม่ครบก็จะดำเนินการใด ๆ ไม่ได้ อนึ่ง พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เองก็มีได้มีบทบัญญัติยกเว้นองค์ประกอบ ของสภาพัฒนาการเมืองไว้ดังเช่นที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ ทวิ

ยกเว้นการครบองค์ประกอบไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะทำให้เกิดผลเสียร้ายแรงต่อการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๘ (๓) และมาตรา ๘๗ (๕) ที่ต้องการให้มีสภาพพัฒนาการเมืองให้เร็วที่สุดไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีชุดแรกแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองไปโดยเปล่าประโยชน์ โดยยังไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ต่อไปได้ เพราะองค์ประกอบของสภาพพัฒนาการเมืองยังมีไม่ครบถ้วนตามกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเหตุผลตามคำร้องเรียนแล้วเห็นว่า ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน จึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ (๑) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่า มีกรณีดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และมาตรา ๓๐๐ วรรคห้า บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้...”

ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐๐ วรรคห้า ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยข้อ ๑๗ กำหนดว่า “ศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้... (๑๘) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๔๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาในประเด็นคำร้องแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘)

คำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า กรณีนี้มีข้อเท็จจริง เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวนพยานหลักฐานอีก จึงกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นแรก บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังต่อไปนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา)

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔)

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๑) และ (๕)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง (๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะ เป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือ

เข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ (๔) ไม่กระทำการ อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘”

อย่างไรก็ตาม มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า “บทบัญญัติมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยมีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย รวมทั้งควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น... และไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ... ยกเว้นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับประโยชน์หรือดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

(๑) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

(๒) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา

(๓) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง มิใช่เป็นบทบังคับเด็ดขาด เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ให้ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อยกเว้นในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับ หรือดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง มีความหมายและขอบเขตอย่างไรนั้น เห็นว่าเมื่อคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำของข้อยกเว้น ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๖๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญที่มาก่อนหน้า กล่าวคือ ยกเว้นการรับหรือดำรงตำแหน่ง กรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ซึ่งเป็นการดำรงตำแหน่งในราชการฝ่ายนิติบัญญัติ โดยแท้แล้ว ก็ควรจะแปลความคำว่า “ราชการแผ่นดิน” ในมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้สอดคล้องหรือสอดคล้องกับจุดประสงค์ของถ้อยคำในฉบับบัญญัติที่มาก่อนว่า ราชการแผ่นดิน ในที่นี้หมายถึง ราชการบริหารในฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การปฏิบัติหน้าที่ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของ ฝ่ายบริหารไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ หรือในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้ควบคุม และผู้ถูกควบคุมเป็นบุคคลคนเดียวกัน อันจะทำให้เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหากได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแล้ว จึงได้รับการยกเว้น ให้ไปดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้

ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยแม้จะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ ซึ่งกันและกันแล้ว แต่องค์กรใช้อำนาจอธิปไตยก็ยังมีความเป็นอิสระต่อกันอยู่ โดยเฉพาะความเป็นอิสระ ในการดำเนินกิจการภายในตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง ซึ่งแต่ละองค์กรจะมี

หน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนั้น บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยราชการ หรือมีรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนที่มีใช้หน่วยงานราชการอยู่ในความรับผิดชอบ และกำกับดูแล โดยมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการนำนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาไปปฏิบัติให้บรรลุผล หน่วยงานดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ฝ่ายตุลาการหรือศาลมีสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของศาล ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นหน่วยราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของรัฐสภา โดยมีคณะกรรมการข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ รวมทั้งมีสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระอยู่ในสถาบันพระปกเกล้าอีกชั้นหนึ่ง ตามมาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติ สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น จึงเห็นว่าการแต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกรรมการในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ หรือกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งการบริหารราชการของ ฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งมิได้เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ จึงอยู่ในความหมายและขอบเขตของการเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้รับการยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

ในประเด็นว่า

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา โดยที่ตำแหน่งประธานรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. นั้น จึงเป็นการแต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับมาตรา ๑๓ บัญญัติให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ การตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการออกกฎ ก.ร. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น อำนาจหน้าที่และภารกิจของ ก.ร. ดังกล่าว เป็นการดำเนินการเพื่อให้การบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงเป็นการตอบสนองต่อการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ บัญญัติให้มีสภาสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย (๑) ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน (๒) รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน (๓) กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา และ (๔) กรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จำนวนสองคน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวนหนึ่งคน ร่วมเป็นกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าด้วยนั้น

โดยที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นนิติบุคคล อยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา และมาตรา ๕ บัญญัติให้สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบัน กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารเงินกองทุนและพิจารณาจัดสรรทุนสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ อนุมัติแผนหลักและแผนการดำเนินงานของสถาบัน ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและการบริหารงานของสถาบัน ออกข้อบังคับและวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของสถาบัน อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสถาบัน อนุมัติให้ประกาศนียบัตร สัมฤทธิบัตรและวุฒิปัตรของสถาบัน ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล รวมทั้งแต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการและรองเลขาธิการ เป็นต้น อำนาจหน้าที่และภารกิจของกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ การเป็นกรรมการสภาสถาบันของประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) และ (๔) จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๗ บัญญัติให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้ ... (๓) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน และ (๕) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และมาตรา ๒๓ บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า จึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานรัฐสภา สภาพัฒนาการเมืองจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ดังนั้น ถึงแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๗ (๓) และ (๕) ของพระราชบัญญัตินี้ จะแต่งตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ก็สามารถกระทำได้ตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จะถือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ รวมทั้งการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ (๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้บัญญัติการกระทำอันต้องห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง

ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง

เห็นว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภาและภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว แต่ก็เป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์และตอบสนองต่อภารกิจของหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มิได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการหรือการบริหารงานบุคคลของฝ่ายอื่น ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา จึงเห็นว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

(๒) พระราชบัญญัติสถาปนัพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

(๓) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (๓) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

นายชัช ชลวร	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายเจริญ ภัคดีธนากุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรูญ อินทจาร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายเฉลิมพล เอกอรุ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายณรงค์ มาประดิษฐ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายบุญส่ง กุลบุปผา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุพจน์ ไข่มุกด์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามฉบับ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ เป็นบทบัญญัติการกระทำอันต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยความในวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง (๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น (๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ (๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘”

แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งดังกล่าวมิได้ห้ามโดยเด็ดขาด เพราะมีบทยกเว้นไว้ในวรรคสองว่า “บทบัญญัติมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่ง

กรรมการของรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน”

เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองของประเทศซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบรัฐสภาที่มีการแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่ายคือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดการใช้อำนาจอธิปไตยของแต่ละองค์กรดังกล่าวในลักษณะของการดูแลและคาน กล่าวคือ มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน อาทิ การตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาโดยองค์กรตุลาการด้วยการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและบทบัญญัติกฎหมาย การตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นต้น และเมื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจในระหว่างกันแล้วก็ต้องสร้างมาตรการให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับการทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ารับตำแหน่งใด ๆ โดยเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเสียเอง และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็มีบทบัญญัติข้อห้ามนี้ไว้ในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งการจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งหรือทำหน้าที่ในทางบริหารใด ๆ การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐในรูปของสัมปทาน หรือการรับเงินตอบแทน และผลประโยชน์อื่นอันเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งทางบริหารนั้นของฝ่ายนิติบัญญัติดังได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบการปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญ แม้จะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและมีการกำหนดมาตรการของการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดดุลยภาพดังกล่าว แต่ในรัฐสมัยใหม่ การบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้หมายความว่าเฉพาะการบริหารงานในขอบเขตความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

หากแต่ยังครอบคลุมถึงการบริหารราชการแผ่นดินในวงงานนิติบัญญัติและการบริหารราชการแผ่นดินในวงงานตุลาการอีกด้วย นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงการบริหารงานขององค์กรที่มีลักษณะเฉพาะอันได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญตามหมวด ๑๑ ส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒) การบริหารงานดังกล่าวก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเช่นกัน เพราะองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศ กิจการงานขององค์กรดังกล่าวจึงอยู่ในความหมายของคำว่า “ราชการแผ่นดิน” ด้วย ลักษณะการจัดรูปการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรที่กล่าวมานี้จึงเป็นการแบ่งอำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี (ในความหมายอย่างกว้างหมายถึง รัฐบาล) ไปให้องค์กรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญหรือโดยกฎหมายเฉพาะเป็นผู้บริหารงานเองเพื่อให้สอดคล้องและเกิดความคล่องตัวขึ้นในแต่ละองค์กร แต่สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่อาจดำรงตำแหน่งใด ๆ ในลักษณะการเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานในองค์กรเหล่านี้รวมถึงองค์กรบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติ จะเป็นได้ก็แต่เฉพาะการเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินตามข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง เท่านั้น กล่าวคือ การบริหารราชการแผ่นดินแบบดังกล่าวของแต่ละองค์กรจะต้องกระทำในรูปคณะกรรมการ ซึ่งหมายถึงการบริหารที่ไม่ได้ให้อำนาจตัดสินใจแล้วมีผลผูกพันองค์กรแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหากแต่ให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกรรมการทุกคน ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่กฎหมายกำหนดให้การบริหารงานราชการแผ่นดินกระทำในรูปคณะกรรมการ การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปเป็นกรรมการไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งโดยกำหนดไว้ในกฎหมายหรือการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายก็ไม่เข้าลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง

เมื่อพิจารณาความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของ ก.ร. ว่า “ให้มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ร.” ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธาน รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ...” และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ ที่บัญญัติว่า “นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย (๑) ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (๒) ติความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจาก

การใช้พระราชบัญญัตินี้ (๓) ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (๕) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (๖) ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ว่า “... แต่โดยสภาพของการปฏิบัติราชการควรจะอยู่ภายใต้การควบคุมของสภานิติบัญญัติโดยตรงเพราะจะทำให้สภานิติบัญญัติสามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของสภานิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น ...” แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้เป็นการกำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และมีการจัดองค์กรบริหารในรูปของคณะกรรมการที่เรียกโดยย่อว่า ก.ร. การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) ให้ดำรงตำแหน่งประธาน ก.ร. หรือแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (รองประธานรัฐสภา) ให้ดำรงตำแหน่งรองประธาน ก.ร. จึงเป็นการแต่งตั้งสมาชิกดังกล่าวเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่เข้าลักษณะต้องห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

ส่วนข้อที่ว่า พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

เมื่อพิจารณาความในพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบว่า “ให้มีสภาสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย (๑) ประธานรัฐสภา เป็นประธานสภาสถาบัน (๒) รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน (๓) กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ... (๔) กรรมการสภาสถาบัน ซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคน ...” และมี

อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕ ที่บัญญัติว่า “สภาสถาบันมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (๑) กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบัน (๒) กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารเงินกองทุนและพิจารณาจัดสรรทุนสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ของสถาบัน (๓) อนุมัติแผนหลักและแผนการดำเนินงานของสถาบัน (๔) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน และการบริหารงานของสถาบัน (๕) ออกข้อบังคับและวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของสถาบัน (๖) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสถาบัน (๗) อนุมัติให้ประกาศนียบัตร ประกาศนียบัตรชั้นสูง ประกาศนียบัตรกิตติมศักดิ์ ประกาศนียบัตรชั้นสูง กิตติมศักดิ์ สัมฤทธิ์บัตรและวุฒิปบัตรของสถาบัน (ถูกยกเลิกและให้ใช้ความแทนโดยมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓) (๘) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง (๙ ทวิ) ออกข้อบังคับว่าด้วยเครื่องแบบ เครื่องแต่งกายของประธาน รองประธาน กรรมการสภาสถาบัน รวมทั้งบุคลากร และผู้ศึกษาอบรม เข็มวิทยฐานะ ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสถาบัน ข้อบังคับดังกล่าว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (เพิ่มความเป็น (๙ ทวิ) ของมาตรา ๕ โดยมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓) (๑๐) ออกข้อบังคับว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเลขาธิการ การปฏิบัติงานของเลขาธิการ และการมอบให้ผู้อื่นรักษาการแทนหรือปฏิบัติกรแทนเลขาธิการ (๑๑) แต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการและรองเลขาธิการ (๑๒) ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบัน”

ประกอบมาตรา ๗ ที่บัญญัติว่า “ให้สถาบันมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และอำนาจเช่นนี้รวมถึง (๑) ...” ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ว่า “...จัดตั้งสถาบันพระปกเกล้าขึ้นเป็นสถาบันทางวิชาการ ในกำกับรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้ด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไปสู่ประชาชน รวมทั้งเพื่อการศึกษาค้นคว้า และวิจัยปัญหาและแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างมีระบบ...” แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการกำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของสถาบันพระปกเกล้าซึ่งเป็นสถาบันวิชาการในกำกับของรัฐสภา และมีการจัดองค์กรบริหารในรูปของ

คณะกรรมการที่เรียกว่า สภาสถาบันพระปกเกล้า การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) ให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาสถาบัน หรือแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (รองประธานรัฐสภา) ให้ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาสถาบัน หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร) และสมาชิกวุฒิสภา (ประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา) เป็นกรรมการสภาสถาบันซึ่งได้รับเลือกตามจำนวนที่กำหนด ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) จึงเป็นการแต่งตั้งสมาชิกดังกล่าวเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่เข้าลักษณะต้องห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

ส่วนข้อที่ว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

เมื่อพิจารณาความในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ที่บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบไว้ว่า “... (๓) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน... (๕) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน ...” และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ ให้สภาพัฒนาการเมืองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) จัดทำแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้... (๒) เสริมสร้างวัฒนธรรมอันดีทางการเมือง วิถีชีวิตประชาธิปไตย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (๓) ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเมืองและสถาบันทางการเมือง ปกครอง รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้... (๔) ส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้ ... (๕) กำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไป

รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้ ... (๖) ดำเนินการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ว่า “โดยที่มาตรา ๗๘ (๓) ... ประกอบกับ มาตรา ๘๗ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ... ในกรณีนี้ จึงสมควรกำหนดให้มี สภาพพัฒนาการเมืองโดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเมือง ส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชน มีความเข้มแข็งในทางการเมือง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดยมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ให้มีสภาพพัฒนาการเมือง มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้” แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการ กำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของสภาพพัฒนาการเมือง และมีการจัดองค์กรบริหาร ในรูปของคณะกรรมการที่เรียกว่า สภาพพัฒนาการเมือง การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หัวหน้า พรรคการเมืองหรือผู้แทน) หรือแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ประธานคณะกรรมการสิทธิการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา) ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง จึงเป็นการแต่งตั้งสมาชิกดังกล่าวเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่เข้าลักษณะต้องห้าม การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕

ประเด็นที่สอง บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามฉบับมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ นั้น

พิจารณาความในมาตรา ๒๖๖ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่าย หรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำ ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐ ถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง

และเดือนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ (๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง” แล้ว

เห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา ๒๖๖ เป็นเรื่องของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ โดยห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม กระทำการตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) ถึง (๓) ดังกล่าวเป็นการห้ามกระทำการเฉพาะตนและการกระทำแต่ละอย่างตาม (๑) ถึง (๓) ไม่มีกฎหมายให้อำนาจสมาชิกแต่ละคนกระทำได้ แต่กรณีที่สมาชิกคนใดเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรบริหารตามข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง หากมีการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานตาม (๑) ถึง (๓) ซึ่งมีลักษณะเป็นการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานบุคคลนี้อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพราะเหตุกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำไว้ด้วย การกระทำดังกล่าวของสมาชิกที่เป็นกรรมการย่อมไม่เข้าลักษณะการก้าวก่ายหรือแทรกแซง แต่เป็นการใช้อำนาจบริหารงานองค์กรของกรรมการในรูปคณะกรรมการเพื่อให้การบริหารงานบุคคลบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการใน ก.ร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการในสภาสถาบันพระปกเกล้า ตามพระราชบัญญัติสภาสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการในสภาพัฒนาการเมืองตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หากมีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจบริหารงานราชการแผ่นดินและมีอำนาจกระทำการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ การบริหารงานใด ๆ ของคณะกรรมการย่อมไม่ถือเป็นการก้าวก่ายแทรกแซงในลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพราะเหตุที่สมาชิกซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธาน

รัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามฉบับไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ แต่อย่างไร

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรัส ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

บทบัญญัติของกฎหมายดังต่อไปนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ :

(๑) มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และ

(๓) มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ความเห็น

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวกายแทรกแซง หรือมีความขัดแย้งกับผลประโยชน์ของรัฐและฝ่ายข้าราชการประจำ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปดำรงตำแหน่ง หน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ โดยมาตรา ๒๖๕ มีข้อยกเว้นไว้ในวรรคสองว่า “บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน”

คำว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน” ตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสองนี้ มิได้มีกฎหมายใด ให้นิยามศัพท์ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด เพราะเป็นข้อยกเว้นของหลักการสำคัญ หลักการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ มิได้มีความหมาย รวมถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองของทางราชการ หรือหน่วยงานของรัฐในทุกกรณี เพราะมีเช่นนั้นแล้ว

อาจเปิดโอกาสให้มีการใช้ข้อยกเว้นนี้อย่างกว้างขวางจนทำให้หลักการสำคัญในเรื่องนี้ถูกละเลยไปได้ จึงเห็นว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีความหมายเฉพาะการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาเองเท่านั้น จะรับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติยกเว้นให้ไว้โดยเฉพาะ และเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งจะต้องรับผิดชอบราชการในฝ่ายบริหารแล้ว จึงสามารถได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารต่อไปได้

สำหรับบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสามฉบับที่เป็นปัญหาในคดีนี้ที่ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาบางคนได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานหรือรองประธานกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง หรือเป็นประธานสภา รองประธานสภา หรือกรรมการในสภาสถาบันพระปกเกล้า ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) หรือเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) นั้น ล้วนแต่เป็นการได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสิ้น ถึงแม้จะเรียกชื่อว่าประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ ประธานสภา รองประธานสภา กรรมการสภา หรือสมาชิกสภาก็ตาม เพราะโดยเนื้อหาสาระแล้วก็มีฐานะเป็นกรรมการอยู่ด้วยกัน จึงเข้าข้อยกเว้นให้รับการแต่งตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภาโดยตรง สำหรับสภาสถาบันพระปกเกล้า นั้น มาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแล

ของประธานรัฐสภา และมาตรา ๔ ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย
ดังนั้น สภาสถาบันพระปกเกล้าจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ใน
ความรับผิดชอบของรัฐสภาด้วยเช่นกัน ส่วนสภาพัฒนาการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖
แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงการกำกับดูแลการบริหารทั่วไป
ของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง ซึ่งมาตรา ๒๓ บัญญัติให้เป็นหน่วยงานอิสระอยู่ในสถาบัน
พระปกเกล้าอีกชั้นหนึ่ง ทั้งมาตรา ๔ ยังให้ประธานรัฐสภา รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้
จึงถือได้ว่าสภาพัฒนาการเมืองเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ในความ
รับผิดชอบของรัฐสภาไปด้วย ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้ที่ให้
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบางคนได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในองค์กรภายใน
ของรัฐสภาจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕
แต่อย่างใด

๒. เมื่อการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวมาในข้อ ๑ ได้รับยกเว้นให้ทำได้แล้ว
ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้นจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามฐานะและตำแหน่งของตนได้ ไม่ถือว่าเป็นการ
เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานประจำของฝ่ายอื่น
ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์
ที่จะป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงกิจการ
ประจำของราชการฝ่ายอื่นเท่านั้น มิได้ประสงค์จะห้ามการเข้าไปเป็นกรรมการในการบริหารราชการ
แผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติเองแต่อย่างใด ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามฉบับตามคำร้องนี้
จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
ด้วยเช่นกัน

นายเจริญ ภัคดีชนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมี ๒ ประเด็น ดังนี้
ประเด็นที่ ๑ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังต่อไปนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง
(เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร.
ของรองประธานรัฐสภา)

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓)
เฉพาะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔)

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕)
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า
“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง (๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ
หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการ
ส่วนท้องถิ่น (๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ
หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ
หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือ
บริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (๓)
ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษ
นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงาน
ตามปกติ (๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘”

แต่บทบัญญัติในวรรคหนึ่งนี้ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า “บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยมีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย รวมทั้งควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น... และไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ... ยกเว้นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับประโยชน์หรือดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง บัญญัติไว้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

(๑) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

(๒) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา

(๓) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นได้ว่า มิใช่เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาด เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ให้ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา
สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น
หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการ
บริหารราชการแผ่นดิน ก็จะไม่เป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อยกเว้นในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕
วรรคสอง มีความหมายและขอบเขตอย่างไรนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕
วรรคสอง ที่บัญญัติยกเว้นไว้ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่ง
กรรมการรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หากจะพิจารณาดำแหน่งดังกล่าวที่ยกเว้นไว้แล้ว
จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งดังกล่าวนี้อยู่ในราชการฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสิ้น ดังนั้น คำว่า “ราชการแผ่นดิน”
ตามบทบัญญัตินี้ จึงหมายถึงราชการบริหารแผ่นดินในฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกัน
มิให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่
ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร หรือฝ่าย
ตุลาการ หรือในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกัน
แห่งผลประโยชน์ดังที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์
ในหมวด ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เว้นแต่จะได้รับแต่งตั้ง
ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๕๐ บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหากได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแล้ว จึงได้รับ
การยกเว้นให้ไปดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้

ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยแม้จะมีการตรวจสอบ ถ่วงดุล และการคานอำนาจ
ซึ่งกันและกันแล้ว องค์กรใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละองค์กรต่างมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการ
ภายในตามกรอบและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในขอบเขตของตน และแต่ละองค์กรจะมีหน่วยงาน
ที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแล ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนั้น บรรลุเป้าหมาย
ตามภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีระบบบริหารจัดการบริหารงานรัฐในแต่ละฝ่ายเพื่อให้
บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะดำเนินงานด้านการบริหาร
ราชการแผ่นดินทั้งหลาย โดยมีกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นหน่วยราชการ หรือมีรัฐวิสาหกิจและ

องค์การมหาชน ที่มีใช้หน่วยงานราชการอยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแล ซึ่งมีการกิจและอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล หน่วยงานดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ส่วนองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลนั้นก็จะดำเนินการในทางพิจารณาอรรถคดี วินิจฉัยข้อพิพาท และออกคำสั่งอันมีสภาพบังคับทั้งหลาย โดยมีสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของศาลสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติก็จะพิจารณาตรากฎหมายและกระทำการทั้งหลายอันนำมาซึ่งการมีกฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองและดำรงความยุติธรรมในบ้านเมือง โดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นหน่วยราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน โดยมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ รวมทั้งมีสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระ อยู่ในสถาบันพระปกเกล้าอีกชั้นหนึ่ง ตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น หากสมาชิกขององค์กรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลในฝ่ายองค์กรนั้นก็ย่อมสามารถกระทำได้ จึงเห็นว่าการแต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกรรมการในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งมิได้เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ จึงอยู่ในความหมายและขอบเขตของการเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้รับการยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

ในประเด็นว่า

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา โดยที่ตำแหน่งประธานรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรบริหารข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จึงเป็นการแต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับมาตรา ๑๓ บัญญัติให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ การตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการออกกฎ ก.ร. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น จึงเป็นการตอบสนองต่อการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติในรูปคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติและภารกิจของราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติให้บรรลุผล การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีสภาสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย (๑) ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน (๒) รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน (๓) กรรมการสภาสถาบัน โดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักงานประสานงาน เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร และเลขานุการวุฒิสภา และ (๔) กรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคน ร่วมเป็นกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าด้วยนั้น

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นไปเพื่อการจัดตั้งสถาบันพระปกเกล้าให้เป็นสถาบันทางวิชาการและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของรัฐสภา ทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้ด้านการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยไปสู่ประชาชน รวมทั้งเพื่อการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยปัญหาและแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างมีระบบ เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเป็นปึกแผ่นและยั่งยืน สถาบันพระปกเกล้าจึงมิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร

การที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ บัญญัติให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติให้มีกรรมการสภาสถาบัน ซึ่งได้รับการเลือกจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคนและจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคนนั้น เป็นการบัญญัติให้บุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติภารกิจของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นประโยชน์โดยตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่และภารกิจของกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ การเป็นกรรมการสภาสถาบันของประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้ (๓) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน และ (๕) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และมาตรา ๒๓ บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานรัฐสภา สภาพัฒนาการเมืองจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามความในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ของพระราชบัญญัตินี้ ก็สามารถกระทำได้ ตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

ประเด็นที่ ๒ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จะถือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการบริหารราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ รวมทั้งการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ (๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้บัญญัติการกระทำอันต้องห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้วเห็นว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภาและการกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ บริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวด้วยก็ตาม แต่ก็เป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์และตอบสนองภารกิจของหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ หรือกำกับดูแลของรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว จึงเป็นลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ในรูปคณะกรรมการอันเป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งจะต้องเป็นกลไกทำหน้าที่

ในการแสดงเจตนาหรือการกระทำของรัฐ โดยโครงสร้างกลไกการตัดสินใจและการแสดงเจตนา หรือมีมติใด ๆ ขององค์กรจะต้องเกิดขึ้นจากกระบวนการการตัดสินใจที่กระทำโดยการประชุมปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกัน ในบรรดากรรมการแล้วมีมติของที่ประชุมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกรรมการแต่ละคนหาอำนาจโดยลำพังไม่ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการจึงมิได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการหรือการบริหารงานบุคคลของฝ่ายอื่น ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา จึงเห็นว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุดังวินิจัยดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

(๒) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

(๓) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ อยู่ในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มีความมุ่งหมายไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไป (ไม่รวม ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เนื่องจากตามระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่ประเทศไทยใช้อยู่ ฝ่ายบริหารแต่งตั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ) เข้าไปมีตำแหน่งหรือหน้าที่ในฝ่ายบริหาร (มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง) ซึ่งจะก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ข้อห้ามดังกล่าวเป็นข้อห้ามตัวบุคคลมิให้ไปดำรงตำแหน่งในฐานะส่วนตัวอันมีที่มาจากหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ดี ก็มีข้อยกเว้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินได้ (มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง)

ปัญหาที่คือว่า คำว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” หมายความว่าอย่างไร ในการนี้จำเป็นต้องแยกพิจารณาว่า

๑) “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง” มีความหมายว่าอย่างไรเห็นว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง” มีความหมายรวมทั้งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยผลของกฎหมายหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ (กรรมการโดยตำแหน่ง) และกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมาย

๒) “การบริหารราชการแผ่นดิน” มีความหมายครอบคลุมเพียงใด เห็นว่า “ราชการแผ่นดิน” หรืออีกนัยหนึ่งคืองานของรัฐมิได้หมายความว่าราชการของฝ่ายบริหารหรือ “ราชการบริหาร” แต่ประเภทเดียว แต่ยังหมายความรวมถึงราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ “ราชการนิติบัญญัติ” ราชการของฝ่ายตุลาการ หรือ “ราชการตุลาการ” และราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้

ในราชการนิติบัญญัติก็ดี ราชการตุลาการก็ดีหรือราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ดี ก็มีงานที่เรียกว่า “งานบริหาร” เช่น งานบริหารทั่วไป งานบริหารงานบุคคล งานงบประมาณ การคลัง การพัสดุ เป็นต้น ของราชการฝ่ายนั้น ๆ และมีหน่วยงานในสังกัดเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำข้อยกเว้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญที่มา ก่อนหน้า กล่าวคือ ยกเว้นการรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือ วุฒิสภา ซึ่งเป็นการดำรงตำแหน่งในราชการฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้แล้ว ก็ควรจะแปลความคำว่า “ราชการแผ่นดิน” ในมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องหรือสอดคล้องกับ จุดประสงค์ของถ้อยคำในฉบับบัญญัติที่มาก่อนว่า ราชการแผ่นดินในที่นี้ควรหมายถึง ราชการ นิติบัญญัติหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับราชการนิติบัญญัติเท่านั้น ไม่ได้มีความหมายรวมไปถึงราชการ บริหาร หรือราชการตุลาการ หรือราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้น จึงเห็นว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” ตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ควรหมายถึง กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติหรือได้รับ แต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายในการบริหารราชการนิติบัญญัติหรือเกี่ยวข้องโดยตรง กับราชการนิติบัญญัติ

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบัน พระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) บัญญัติแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการหรือสภาตามพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ จึงเป็นกรณีการเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง ตามบทบัญญัติของกฎหมายในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ในการบริหารกิจการของสถาบันพระปกเกล้าซึ่งอยู่ในกำกับของประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และในการบริหารกิจการของสภาพัฒนาการเมืองอันเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันพระปกเกล้า แล้วแต่กรณี

อันเป็นราชการนิติบัญญัติจึงถือได้ว่าเป็น “กรรมกรที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน”
เข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร.ของประธานรัฐสภาและการเป็นรองประธาน ก.ร.ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องต่าง ๆ ที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) และ (๓) เป็นการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแต่ละคนมิให้เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงโดยมิได้มีอำนาจหน้าที่ แต่การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร.ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร.ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) บัญญัติแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการในคณะกรรมการหรือสภาตามพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ เป็นการแต่งตั้งโดยกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ถือว่าเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซง อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร.ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร.ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง

(๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนา
การเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

นายเฉลิมพล เอกอุรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัยและความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในหมวดการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ส่วนการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติ ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น แต่มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้หลายกรณี เช่น กรรมการที่ได้รับ แต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา

คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยประการแรกมีว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งมีประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการนั้น บุคคลทั้งสองเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จึงมีปัญหว่าบุคคลทั้งสองจะถูกห้ามดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเรื่องของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งมีองค์ประกอบ ทั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญและข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองและเป็นหน่วยราชการ ดังนั้น การดำรง ตำแหน่งดังกล่าวเป็นการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) แต่เมื่อพิจารณาข้อยกเว้นในวรรคสองตอนท้ายที่ระบุว่า การเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหาร ราชการแผ่นดินแล้ว เห็นว่า ความหมายของ กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง มีอยู่สองลักษณะ คือ กรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งโดยผลของกฎหมายหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติสถาบัน พระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า ให้มีสภาสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย... ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน...ฯ กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยบทบัญญัติ ของกฎหมายในลักษณะนี้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดว่า ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ

จะต้องมาจากผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้างหรืออาจเรียกว่า กรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนอีกลักษณะหนึ่งนั้นคือ กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยบุคคลผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕) บัญญัติว่า ให้มีสภาสถาบัน ฯ ประกอบด้วย... กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสิบเอ็ดคน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง โดยคำแนะนำของประธานสภาสถาบัน...กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งโดยกฎหมาย กรรมการในลักษณะนี้จะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งก่อน จึงจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะผ่านกระบวนการสรรหา การเลือก หรือการให้ความเห็นชอบก่อนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นว่า กรรมการลักษณะหลังนี้มีความหมายกว้างมากผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งตามกฎหมายอาจจะเลือกโดยเห็นแก่พวกฝ่ายตนหรือเห็นแก่ผลประโยชน์ก็เป็นได้ แทนที่จะเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เข้าข่ายลักษณะต้องห้ามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังนั้น กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจึงมีความหมายว่า กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยผลของกฎหมายเท่านั้น ส่วนความหมายว่าในการบริหารราชการแผ่นดิน เห็นว่า มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้สามส่วน คือ การบริหารราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เพราะเป็นการจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ จากเหตุผลดังกล่าวการบริหารราชการแผ่นดินมิได้จำกัดอยู่เฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้น ในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ นอกจากจะทำหน้าที่ในส่วนของตนในด้านออกกฎหมายหรือตัดสินใจคดีความแล้ว ในแต่ละฝ่ายก็มีส่วนบริหารประกอบอยู่ด้วยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓/๑ และมาตรา ๕ เช่น การปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดเพื่อให้นโยบายบังเกิดผลโดยจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ ออกกฎระเบียบต่าง ๆ มารองรับให้พร้อม การให้ความดีความชอบ หรือลงโทษ เป็นต้น ดังนั้นความหมายของคำว่า การบริหารราชการแผ่นดิน ย่อมหมายความรวมถึงการบริหารหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อตอบสนองต่อภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการที่ไม่ได้อยู่ภายใต้

การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ความหมายรวมของคำว่า กรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อบริหารราชการไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ จากเหตุผลดังกล่าวเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งได้ระบุให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. จึงเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อทำหน้าที่บริหารราชการของส่วนข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เข้าช้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการได้

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จะกระทำหน้าที่ตามข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตน ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม... ข้อห้ามตามมาตรา ๒๖๖ นี้ เป็นการห้ามใช้สถานะหรือตำแหน่งเฉพาะตัวบุคคล การที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มิได้ห้ามการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการก็ได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด จึงไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๖ เช่นเดียวกัน

ประเด็นข้อที่สองมีว่า พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) ถูกห้ามดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติว่า สถาบันเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น การดำรงตำแหน่งกรรมการในสถาบันพระปกเกล้า จึงเป็นการดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) สำหรับสภาสถาบันพระปกเกล้าประกอบด้วย ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน กรรมการสภาสถาบัน โดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร... ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) การดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งได้วินิจฉัยมาแล้ว ในประเด็นข้อแรก อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๕ คือ การบริหารราชการ

ของสถาบันซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้กำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๖๖ ส่วนมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) คือ กรรมการสภาสถาบัน ซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคน และกรรมการ สภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคน เห็นว่า กรรมการ ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) เป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งโดยกฎหมาย ไม่เหมือนกับกรรมการตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง จึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง และมาตราดังกล่าวบัญญัติมิให้ใช้บังคับ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แสดงว่าจะดำรงตำแหน่งได้เฉพาะกรรมการสองสภาเท่านั้น ดังนั้น มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งให้ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันจึงนอกเหนือข้อยกเว้นที่อนุญาตให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ของรัฐสภาเพียงอย่างเดียว จะอาศัยสถานะของกรรมการไปดำรงตำแหน่งอื่นไม่ได้หากมิได้ไป โดยตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งได้วินิจฉัยมาแล้ว

ประเด็นข้อที่สามมีว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๓ บัญญัติว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่นเดียวกัน ส่วนมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมือง สมาชิกของสภาซึ่งก็คือ คณะกรรมการนั่นเอง ส่วนตำแหน่งที่มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองจึงเป็น กรรมการโดยตำแหน่งไม่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ แต่ผู้แทนหัวหน้า พรรคการเมือง ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๑) เห็นว่า เป็นการตั้งโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งคือหัวหน้า พรรคการเมือง เป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งโดยกฎหมายจึงไม่เข้าข้อยกเว้น เช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า ฯ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) ส่วนมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๕) คือ สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการ สมัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนการเป็นสมาชิก

โดยการเลือกกันเองจึงมิได้เป็นสมาชิกโดยตำแหน่งดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วในประเด็นที่สองจึงต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน

อาศัยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วจึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งระบุให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการรองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) เฉพาะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๓) เฉพาะหัวหน้าพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ นอกจากนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

นายบุรีชัย มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภาและการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ความเห็น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

(๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้มุ่งเน้นที่จะห้ามมิให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปดำรงตำแหน่งหรือมีหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐหรือเข้าไป ก้าวกำยการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้วางเป็น หลักเกณฑ์ไว้แน่นอนในมาตรา ๒๖๕ นี้ อนึ่ง ข้อห้ามในมาตรานี้มีผลสืบเนื่องมาจากหลักการแบ่งแยก การใช้อำนาจอริปไตย โดยได้จำแนกอำนาจหน้าที่ของรัฐออกเป็น ๓ ประการ กล่าวคือ

๑. อำนาจที่ตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชน เรียกว่า อำนาจนิติบัญญัติ
๒. อำนาจในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อดำเนินงานของรัฐ เรียกว่า อำนาจบริหาร
๓. อำนาจที่จะวินิจฉัยข้อพิพาท เรียกว่า อำนาจตุลาการ

เพื่อแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เด็ดขาดจากกัน ฉะนั้นถ้าจะให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารเสียเอง เช่นนี้ ย่อมจะขัดต่อหลักการดังกล่าว ที่ให้บุคคลคนเดียวเป็นทั้งผู้ควบคุมและทำหน้าที่บริหารพร้อมกันไปย่อมไม่ได้

แต่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้วางหลักยกเว้นบทบัญญัติมาตรานี้มิให้นำมาใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จากข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ เห็นว่าแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะได้รับแต่งตั้งให้บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในขอบเขตของหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติเองแล้วก็ย่อมกระทำได้ เพราะมิได้เป็นการดำเนินงาน ในหน้าที่ของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามการที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปบริหารจัดการ ราชการแผ่นดินให้แก่องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติเองซึ่งถือว่าอยู่ในขอบเขตของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่า จะเป็นการดำเนินงานในด้านนโยบายก็ดี ด้านบุคลากรเกี่ยวกับการโยกย้ายแต่งตั้งก็ดี ตลอดจน ด้านงบประมาณกลับจะเป็นผลดีเสียอีกที่ทำให้องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุผลตามเป้าหมาย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในประเด็นที่ ๑ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้บุคลากรในฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองต่อภารกิจของราชการฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ไปดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในฝ่ายบริหารหรือเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในฝ่ายบริหารที่จะต้องด้วยบทยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง การดำรงตำแหน่งประธานและรองประธาน ก.ร. ของรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาเป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อการบริหารกิจการของราชการฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๒ เห็นว่า สถาบันพระปกเกล้า เป็นสถาบันวิชาการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร แต่สถาบันพระปกเกล้าอยู่ในกำกับของประธานรัฐสภา มีหน้าที่ศึกษาวิจัยให้การศึกษาอบรมบริการวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภาและเผยแพร่ประชาธิปไตย ฯ ซึ่งถือเป็นราชการในฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก สถาบันพระปกเกล้าจึงเป็นสถาบันที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน (๒) บัญญัติให้รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน (๓) บัญญัติให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสภาสถาบัน โดยตำแหน่ง และ (๔) บัญญัติให้มีกรรมการสภาสถาบัน ซึ่งได้รับการเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและจากประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภา จึงเป็นการบัญญัติให้บุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติภารกิจของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เข้าไปดำรงตำแหน่งอื่นใดในราชการฝ่ายบริหาร จึงไม่ได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๓ เห็นว่า สภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า มีเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าเป็นสมาชิกและเลขาธิการสภาพัฒนาการเมือง ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๗ วรรคสอง สภาพัฒนาการเมือง

มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ และมาตรา ๔ ตามลำดับ

ดังนั้น ไม่ว่าโครงสร้างอำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติการกิจของสภาพัฒนาการเมืองตามกฎหมาย จึงมุ่งที่จะตอบสนองต่อการบริหารราชการฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสำคัญ สภาพัฒนาการเมืองจึงเป็นองค์กร หรือสถาบันที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ อันมีประธานรัฐสภาเป็นผู้กำกับดูแลและรักษาการ ตามพระราชบัญญัตินี้ การที่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคนเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง และ (๕) ที่กำหนดให้ประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง จึงเป็นการแต่งตั้งสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองให้ปฏิบัติหน้าที่ในราชการฝ่ายนิติบัญญัติ มิใช่เป็นการ ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ในราชการฝ่ายบริหารที่จะต้องได้รับการ ยกเว้นกรณีได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) จึงไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า สำหรับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับ ใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวท้าวหรือ แทรกแซง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่นหรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมนั้น ย่อมหมายถึงการใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไป ก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการในฝ่ายบริหาร ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ แต่ในกรณีนี้ เห็นว่าเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติ

หน้าที่ในฝ่ายบัญญัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ แต่อย่างไร

นายบุญส่ง กุลนุปลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นแรก บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังต่อไปนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา)

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) เฉพาะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔)

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕)

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในเบื้องต้น กรรมการมี ๒ ประเภท คือ กรรมการโดยผลของกฎหมาย หรือกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการที่ได้รับการเลือกหรือสรรหา หรือได้รับแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้ง แม้ที่มาของกรรมการทั้งสองประเภทนี้จะแตกต่างกัน แต่อำนาจหน้าที่ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ไม่ควรมีความแตกต่าง หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน สำหรับ “การบริหารราชการแผ่นดิน” มีแนวคิดที่น่าจะหมายถึงการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารเท่านั้น คือเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ตลอดจนองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ต่างก็มีฐานะเป็นหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกัน และต่างก็ต้องมีการบริหารงานภายในองค์กรของตนทุก ๆ องค์กร เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ เป็นต้น จึงต้องถือว่าการบริหาร

ราชการขององค์กรเหล่านั้นเป็นการบริหารราชการแผ่นดินด้วย อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง กำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง หรือกระทำการใด ๆ ก็เพื่อหลีกเลี่ยงการก้าวถ่ายขององค์กรในสังกัดของอำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ หรือองค์กรอิสระ ส่วนข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ควรมีความหมายเฉพาะการดำรงตำแหน่ง ในการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของตนเท่านั้น ดังนี้เมื่อรัฐสภาเป็นองค์กรของอำนาจ นิติบัญญัติ สถาบันพระปกเกล้าเป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา และสภาพัฒนา การเมืองอยู่ในสถาบันพระปกเกล้า ย่อมอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภาเช่นเดียวกัน จึงถือได้ว่า สถาบันพระปกเกล้าและสภาพัฒนาการเมือง เป็นราชการฝ่ายนิติบัญญัติการที่พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็น ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาของประธานรัฐสภาและรองประธาน รัฐสภา ตามลำดับ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) มีบทบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตามที่กำหนด หรือเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ย่อมถือได้ว่าเป็นการได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภา ตามความ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ ในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จะถือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่ง เข้าไปก้าวถ่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม ในเรื่องการบริหารราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ รวมทั้ง การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีข้าราชการการเมือง อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานตลอดจนการบริหารงานด้านอื่น เมื่อเป็นการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ จึงมิใช่เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการหรือบุคลากรของฝ่ายอื่น เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานในกำกับดูแลของประธานรัฐสภาเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความเห็นว่า

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

(๒) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

(๓) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. เป็นบุคลากรในฝ่ายนิติบัญญัติ ปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองต่อภารกิจของราชการฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เป็นการไปดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในฝ่ายบริหาร หรือเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในฝ่ายบริหารที่ต้องด้วยบทยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ซึ่งข้อยกเว้นนี้ ครอบคลุมถึงการบริหารราชการแผ่นดินของทุกกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และรวมถึงการบริหารราชการในหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและของฝ่ายตุลาการด้วยเช่นกัน จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) กำหนดให้สถาบันพระปกเกล้ามีหน้าที่ศึกษาวิจัยในการศึกษาอบรมบริการวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภาและเผยแพร่ประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดความเป็นกลางด้วยหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติตลอดจนกิจกรรมของสถาบันฯ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งแห่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยได้รับงบประมาณแผ่นดินสนับสนุนในการดำเนินการทุกปีนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของ “การบริหารราชการแผ่นดิน” หากตีความไปในทางที่แคบก็จะเป็นการจำกัดให้ทางราชการไม่ได้รับประโยชน์จากการศึกษาวิจัยในด้านนี้ ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติให้บุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติมาปฏิบัติภารกิจของสถาบันพระปกเกล้า โดยให้ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมิได้เป็นการเข้าไปดำรงตำแหน่งอื่นใดในราชการฝ่ายบริหาร ในทางตรงข้าม หากสถาบันพระปกเกล้านำบุคคลภายนอกมาทำหน้าที่ดังกล่าวอาจเกิดความไม่เหมาะสม เท่ากับเป็น

การแทรกแซงกิจการต่าง ๆ อันนำมาซึ่งการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ที่ต้องการ “ป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา คู่สมรส บุตร และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ คู่สมรสและบุตรที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการหรือผู้ได้รับมอบหมายให้กระทำการ”

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติให้สถาบันพระปกเกล้า เป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ไม่ใช่ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ศึกษาวิจัย ให้การศึกษาอบรมวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภา ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป อันเป็นกิจการหรือราชการที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารแต่ประการใด จึงต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

ประเด็นวินิจฉัยที่สาม พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้ (๓) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน และ (๕) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือหนึ่งคน และมาตรา ๒๓ บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระ ในสถาบันพระปกเกล้า จึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานรัฐสภาด้วย สภาพัฒนาการเมือง จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองเพื่อเข้าไปปฏิบัติภารกิจ หรือราชการภายในของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง จึงสามารถกระทำได้ตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง การที่บุคคลดังกล่าวได้แสดงเจตนาว่าตนยังไม่ประสงค์จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กร หรือเข้าไปดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนในข้อกำหนดของการเข้าไปดำรงตำแหน่ง

ในองค์การดังกล่าว ตามมาตรา ๒๖๕ จึงเป็นการกระทำเพื่อต้องการให้เกิดความชัดเจนในข้อกฎหมาย ก่อนปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หากบุคคลดังกล่าวจะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงมิใช่เป็นกรณีเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของราชการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารแต่อย่างใด อันเป็นเจตนารมณ์ของมาตรานี้ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสามประเด็น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อพิจารณาเบื้องต้นประการแรก กรณีข้อยกเว้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง นั้นมีว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง” มีความหมายอย่างไร เห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๑๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ยกเว้นการดำรงตำแหน่ง หรือลักษณะ (เฉพาะกรณีตามปัญหา) ไว้สองกรณีคือ

๑. กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๒. กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินเฉพาะที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่น (เช่น ที่ปรึกษาหรือเลขานุการรัฐมนตรี) ซึ่งมีใช้รัฐมนตรี

ในขณะที่มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำข้อยกเว้นทั้งสองกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มารวมกันแล้วตัดถ้อยคำบางส่วนออกให้เหลือเพียงว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน”

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเห็นว่า คำว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง” จึงมีความหมายที่กว้างคือ หมายรวมรวมทั้งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง (กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง) และกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (กรรมการโดยตำแหน่ง)

ข้อพิจารณาเบื้องต้นประการที่สองต้องพิจารณาว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง” จะต้องอยู่ในกรอบของคำว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน” ด้วย คำว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” มีความหมายกว้างเพราะราชการแผ่นดินรวมถึงราชการนิติบัญญัติ ราชการบริหารและราชการตุลาการ ไม่ได้หมายความว่าแต่เพียงราชการในฝ่ายบริหารเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดให้ “รัฐ” (แผ่นดิน) ต้องดำเนินการหลายประการซึ่งไม่ใช่เรื่องของคณะรัฐมนตรี หรือราชการบริหารโดยตรง เช่น รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ “ซึ่งหมายความว่าไม่ได้ขึ้นกับฝ่ายใด” การจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๑) (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งต้องดำเนินการร่วมกันทั้งราชการบริหาร และราชการนิติบัญญัติ

นอกจากราชการบริหารจะมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานในการดำเนินงานกิจการแบบราชการแล้ว ยังมีรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการแต่ดำเนินงานของรัฐซึ่งต้องถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการฝ่ายบริหารด้วย ในฝ่ายตุลาการเองก็มีสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลปกครอง เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยธุรการ และมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า “ราชการ” ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่รวมไปถึง “ราชการตุลาการ” ด้วยดังกล่าวแล้ว ในฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ก็เป็นส่วนราชการในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ

และมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งแสดงให้เห็นว่ามี “ราชการนิติบัญญัติ” แยกออกจากราชการฝ่ายบริหาร ทั้งยังมีสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานในกำกับประธานรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่เผยแพร่ประชาธิปไตย และช่วยงานสภาพัฒนาการเมืองตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘ (๗) และมาตรา ๘๗ (๔) และ (๕) ในลักษณะทำนองเดียวกับที่ราชการฝ่ายบริหารมีองค์กรมหาชนในกำกับนั่นเอง

ข้อพิจารณาเบื้องต้นประการที่สาม มีว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินได้ทุกหน่วยงานโดยไม่จำกัดหรือไม่ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ บัญญัติอยู่ในหมวด ๑๒ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เมื่อได้ตรวจสอบบทบัญญัติที่เป็นลักษณะต้องห้ามทำนองนี้ปรากฏว่ามีขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๐ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้ร่างมาตรานี้ ได้เขียนคำอธิบายแสดงเจตนารมณ์ของการห้ามเอาไว้ชัดเจนว่า มีความมุ่งหมายสองประการคือ

ก. เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารชื่อเสียงของสมาชิกวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สมาชิกวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรได้รับประโยชน์บางประการ

ข. เพื่อแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เด็ดขาดจากกัน ฉะนั้นถ้าให้สมาชิกของสภานิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ควบคุมคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีมาเป็นฝ่ายบริหารเสียเอง โดยรับตำแหน่งจากรัฐเช่นนี้ก็ย่อมจะปฏิบัติในการควบคุมไม่ได้ดี เพราะคน ๆ เดียวกันจะเป็นทั้งผู้ควบคุมและผู้บริหารพร้อม ๆ กันไม่ได้

ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๕ พุทธศักราช ๒๕๒๑ และพุทธศักราช ๒๕๓๔ ก็ยึดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะมีลักษณะการบัญญัติข้อยกเว้นมีถ้อยคำแตกต่างกันไปบ้างก็ตาม

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการดำรงตำแหน่งกรรมการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น กรณีต้องเป็นตำแหน่งในการบริหารราชการแผ่นดิน

“ในราชการฝ่ายนิติบัญญัติ” เท่านั้น มิใช่ราชการบริหารแผ่นดิน “ในราชการฝ่ายตุลาการ” หรือ “ในราชการฝ่ายบริหาร” ด้วยแต่อย่างใด ฉะนั้นกรณีต้องพิจารณาต่อไปตามประเด็นวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา มาจากผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) มีหน้าที่ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ตีความวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัตินี้ รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ฯลฯ

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. จึงเป็นการบัญญัติ กฎหมายเพื่อให้บุคลากรในฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองต่อภารกิจของราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ได้ไปดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในฝ่ายบริหาร หรือเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดิน ในฝ่ายบริหาร แต่การดำรงตำแหน่งประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และตำแหน่งรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภาเป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อการบริหารกิจการของราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าสถาบันพระปกเกล้า เป็นสถาบันวิชาการที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร แต่สถาบันพระปกเกล้าอยู่ในกำกับของประธาน รัฐสภา มีหน้าที่ศึกษาวิจัยให้การศึกษอบรมบริการวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภา และเผยแพร่ประชาธิปไตย ฯลฯ ซึ่งถือเป็นราชการฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก สถาบันพระปกเกล้าจึงเป็นสถาบันที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน (๒) บัญญัติให้รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน สภาสถาบัน (๓) บัญญัติให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสภาสถาบัน โดยตำแหน่ง และ (๔) บัญญัติให้มีกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำ

สภาผู้แทนราษฎร และจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จึงเป็นการบัญญัติให้บุคลากรฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติภารกิจของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติมิได้เข้าไปดำรงตำแหน่งอื่นใดในราชการฝ่ายบริหาร จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่าสภาพพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า มีเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าเป็นสมาชิกและเลขานุการสภาพพัฒนาการเมืองตามพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๗ วรรคสาม สภาพพัฒนาการเมือง มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ และมาตรา ๔ ตามลำดับ

ดังนั้น โครงสร้างอำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติภารกิจของสภาพพัฒนาการเมืองตามกฎหมาย จึงมุ่งที่จะตอบสนองต่อการบริหารราชการฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสำคัญ สภาพพัฒนาการเมืองจึงเป็นองค์กรหรือสถาบันที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ อันมีประธานรัฐสภาเป็นผู้กำกับดูแลและรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ การที่พระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน เป็นสมาชิกสภาพพัฒนาการเมือง และ (๕) ที่กำหนดให้ประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นสมาชิกสภาพพัฒนาการเมือง จึงเป็นการแต่งตั้งสมาชิกสภาพพัฒนาการเมืองให้ปฏิบัติหน้าที่ในราชการฝ่ายนิติบัญญัติ มิใช่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐในราชการฝ่ายบริหาร พระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ นั้น เห็นว่า เมื่อการทำหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ไม่ถือว่าเป็นการก้าวท้าว

หรือแทรกแซงอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๖๖ เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในทำนองเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้แต่ยกเว้นการต้องห้ามดังกล่าวไว้ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งหรือกระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ