

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 และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ตามหมวด ๑๑ ส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒) การบริหารงานดังกล่าวก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเช่นกัน เพราะองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศ กิจการงานขององค์กรดังกล่าวจึงอยู่ในความหมายของคำว่า “ราชการแผ่นดิน” ด้วย ลักษณะการจัดรูปการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรที่กล่าวมานี้จึงเป็นการแบ่งอำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี (ในความหมายอย่างกว้างหมายถึง รัฐบาล) ไปให้ องค์กรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญหรือโดยกฎหมายเฉพาะเป็นผู้บริหารงานเองเพื่อให้สอดคล้องและเกิดความคล่องตัวขึ้นในแต่ละองค์กร แต่สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่อาจดำรงตำแหน่งใด ๆ ในลักษณะการเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานในองค์กรเหล่านี้รวมถึง องค์กรบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติ 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” ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า “... แต่โดยสภาพของการปฏิบัติราชการควรจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภานิติบัญญัติโดยตรงเพราะจะทำให้สภานิติบัญญัติสามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ 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 (๘ ทวิ) ออกข้อบังคับว่าด้วยเครื่องแบบ เครื่องแต่งกายของประธาน รองประธาน กรรมการสภาสถาบัน รวมทั้งบุคลากร และผู้ศึกษาอบรม เข็มวิทยฐานะ ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสถาบัน ข้อบังคับดังกล่าว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (เพิ่มความเป็น (๘ ทวิ) ของมาตรา ๕ โดยมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓) (๙) ออกข้อบังคับว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเลขาธิการ การปฏิบัติงานของเลขาธิการ และการมอบให้ผู้อื่นรักษาการแทนหรือปฏิบัติกรแทนเลขาธิการ (๑๐) แต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการและรองเลขาธิการ (๑๑) ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบัน”

ประกอบมาตรา ๗ ที่บัญญัติว่า “ให้สถาบันมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และอำนาจเช่นว่านี้รวมถึง (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 รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้... (๔) ส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้ ... (๕) กำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไป

รวมทั้งการดำเนินการต่อไป ... (๖) ดำเนินการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ว่า “โดยที่มาตรา ๓๘ (๓) ... ประกอบกับ มาตรา ๘๓ (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 พระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ 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

และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง 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