

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 เพราะโดยเนื้อหาสาระแล้วก็มีฐานะเป็นกรรมการอยู่ด้วยเช่นกัน 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