

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณกุล 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 แต่ยังคงหมายความรวมถึงราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ 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 “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” 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 ๓ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

นายเฉลิมพล เอกอุรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ