

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 ได้บัญญัติข้อห้ามไว้อย่างชัดเจนว่า 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 ส่วนองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลนั้นก็จะดำเนินการในทางพิจารณาบรรดคดี วินิจฉัยข้อพิพาท และออกคำสั่งอันมีสภาพบังคับทั้งหลาย โดยมีสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของศาล สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติก็จะพิจารณาตรากฎหมายและกระทำการทั้งหลายอันนำมาซึ่งการมีกฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองและดำรงความยุติธรรมในบ้านเมือง 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 และเลขาธิการวุฒิสภา และ (๔) กรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการ
สามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคน ร่วมเป็นกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าด้วยนั้น

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

การที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ บัญญัติให้สถาบัน
พระปกเกล้าเป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑)
บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้รองประธาน
รัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภา
ผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติให้มี
กรรมการสภาสถาบัน ซึ่งได้รับการเลือกจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร
จำนวนสองคนและจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคนนั้น เป็นการ
บัญญัติให้บุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติภารกิจของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ
และเป็นประโยชน์โดยตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่และภารกิจของกรรมการสภาสถาบัน
พระปกเกล้าดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ
การเป็นกรรมการสภาสถาบันของประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการสามัญประจำ
วุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓)
และ (๔) จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหาร
ราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕)
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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 ซึ่งกรรมการแต่ละคนห้ามอำนาจโดยลำพังไม่ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการจึงมิได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการหรือการบริหารงานบุคคลของฝ่ายอื่น ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา จึงเห็นว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุดังวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น 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