

## 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 กรรมการลักษณะหลังนี้มีความหมายกว้างมากผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งตามกฎหมายอาจจะเลือกโดยเห็นแก่พวกฝ่ายตนหรือเห็นแก่ผลประโยชน์ก็ได้ 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 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้ำกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตน 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 ๘ 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