

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า 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 ๓ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ความเห็น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

(๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้มุ่งเน้นที่จะห้ามมิให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปดำรงตำแหน่งหรือมีหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐหรือเข้าไป ก้าวกำยการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้วางเป็น หลักเกณฑ์ไว้แน่นอนในมาตรา ๒๖๕ นี้ อนึ่ง ข้อห้ามในมาตรานี้มีผลสืบเนื่องมาจากหลักการแบ่งแยก การใช้อำนาจอธิปไตย โดยได้จำแนกอำนาจหน้าที่ของรัฐออกเป็น ๓ ประการ กล่าวคือ

๑. อำนาจที่ตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชน เรียกว่า อำนาจนิติบัญญัติ
๒. อำนาจในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อดำเนินงานของรัฐ เรียกว่า อำนาจบริหาร
๓. อำนาจที่จะวินิจฉัยข้อพิพาท เรียกว่า อำนาจตุลาการ

เพื่อแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เด็ดขาดจากกัน ฉะนั้นถ้าจะให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารเสียเอง เช่นนี้ ย่อมจะขัดต่อหลักการดังกล่าว ที่ให้บุคคลคนเดียวเป็นทั้งผู้ควบคุมและทำหน้าที่บริหารพร้อมกันไปย่อมไม่ได้

แต่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้วางหลักยกเว้นบทบัญญัติมาตรานี้มิให้นำมาใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จากข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ เห็นว่าแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะได้รับแต่งตั้งให้บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในขอบเขตของหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติเองแล้วก็ย่อมกระทำได้ เพราะมิได้เป็นการดำเนินงาน ในหน้าที่ของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามการที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปบริหารจัดการ ราชการแผ่นดินให้แก่องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติเองซึ่งถือว่าอยู่ในขอบเขตของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่า จะเป็นการดำเนินงานในด้านนโยบายก็ดี ด้านบุคลากรเกี่ยวกับการโยกย้ายแต่งตั้งก็ดี ตลอดจน ด้านงบประมาณกลับจะเป็นผลดีเสียอีกที่ทำให้องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุผลตามเป้าหมาย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในประเด็นที่ ๑ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้บุคลากรในฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองต่อภารกิจของราชการฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ไปดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในฝ่ายบริหารหรือเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในฝ่ายบริหารที่จะต้องด้วยบทยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง การดำรงตำแหน่งประธานและรองประธาน ก.ร. ของรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาเป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อการบริหารกิจการของราชการฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๒ เห็นว่า สถาบันพระปกเกล้า เป็นสถาบันวิชาการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร แต่สถาบันพระปกเกล้าอยู่ในกำกับของประธานรัฐสภา มีหน้าที่ศึกษาวิจัยให้การศึกษาอบรมบริการวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภาและเผยแพร่ประชาธิปไตย ฯ ซึ่งถือเป็นราชการในฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก สถาบันพระปกเกล้าจึงเป็นสถาบันที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน (๒) บัญญัติให้รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน (๓) บัญญัติให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสภาสถาบัน โดยตำแหน่ง และ (๔) บัญญัติให้มีกรรมการสภาสถาบัน ซึ่งได้รับการเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและจากประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภา จึงเป็นการบัญญัติให้บุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติภารกิจของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เข้าไปดำรงตำแหน่งอื่นใดในราชการฝ่ายบริหาร จึงไม่ได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๓ เห็นว่า สภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า มีเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าเป็นสมาชิกและเลขาธิการสภาพัฒนาการเมือง ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๗ วรรคสอง สภาพัฒนาการเมือง

มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ และมาตรา ๔ ตามลำดับ

ดังนั้น ไม่ว่าโครงสร้างอำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติการกิจของสภาพัฒนาการเมืองตามกฎหมาย จึงมุ่งที่จะตอบสนองต่อการบริหารราชการฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสำคัญ สภาพัฒนาการเมืองจึงเป็นองค์กร หรือสถาบันที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ อันมีประธานรัฐสภาเป็นผู้กำกับดูแลและรักษาการ ตามพระราชบัญญัตินี้ การที่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคนเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง และ (๕) ที่กำหนดให้ประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง จึงเป็นการแต่งตั้งสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองให้ปฏิบัติหน้าที่ในราชการฝ่ายนิติบัญญัติ มิใช่เป็นการ ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ในราชการฝ่ายบริหารที่จะต้องได้รับการ ยกเว้นกรณีได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) จึงไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า สำหรับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับ ใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวท้าวหรือ แทรกแซง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่นหรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมนั้น ย่อมหมายถึงการใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไป ก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการในฝ่ายบริหาร ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ แต่ในกรณีนี้ เห็นว่าเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติ

หน้าที่ในฝ่ายบัญญัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ แต่อย่างไร

นายบุญส่ง กุลนุปลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ