

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. เป็นบุคลากรในฝ่ายนิติบัญญัติ ปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองต่อภารกิจของราชการฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เป็นการไปดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในฝ่ายบริหาร หรือเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในฝ่ายบริหารที่ต้องด้วยบทกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ซึ่งข้อยกเว้นนี้ ครอบคลุมถึงการบริหารราชการแผ่นดินของทุกกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และรวมถึงการบริหารราชการในหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและของฝ่ายตุลาการด้วยเช่นกัน จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) กำหนดให้สถาบันพระปกเกล้ามีหน้าที่ศึกษาวิจัยในการศึกษาอบรมบริการวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภาและเผยแพร่ประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดความเป็นกลางด้วยหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติตลอดจนกิจกรรมของสถาบันฯ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งแห่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยได้รับงบประมาณแผ่นดินสนับสนุนในการดำเนินการทุกปีนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของ “การบริหารราชการแผ่นดิน” หากตีความไปในทางที่แคบก็จะเป็นการจำกัดให้ทางราชการไม่ได้รับประโยชน์จากการศึกษาวิจัยในด้านนี้ ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติให้บุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติมาปฏิบัติภารกิจของสถาบันพระปกเกล้า โดยให้ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมิได้เป็นการเข้าไปดำรงตำแหน่งอื่นใดในราชการฝ่ายบริหาร ในทางตรงข้าม หากสถาบันพระปกเกล้านำบุคคลภายนอกมาทำหน้าที่ดังกล่าวอาจเกิดความไม่เหมาะสม เท่ากับเป็น

การแทรกแซงกิจการต่าง ๆ อันนำมาซึ่งการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ที่ต้องการ “ป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา คู่สมรส บุตร และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ คู่สมรสและบุตรที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการหรือผู้ได้รับมอบหมายให้กระทำการ”

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติให้สถาบันพระปกเกล้า เป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ไม่ใช่ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ศึกษาวิจัย ให้การศึกษาอบรมวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภา ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป อันเป็นกิจการหรือราชการที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารแต่ประการใด จึงต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

ประเด็นวินิจฉัยที่สาม พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้ (๓) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน และ (๕) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือหนึ่งคน และมาตรา ๒๓ บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระ ในสถาบันพระปกเกล้า จึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานรัฐสภาด้วย สภาพัฒนาการเมือง จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองเพื่อเข้าไปปฏิบัติภารกิจ หรือราชการภายในของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง จึงสามารถกระทำได้ตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง การที่บุคคลดังกล่าวได้แสดงเจตนาว่าตนยังไม่ประสงค์จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กร หรือเข้าไปดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนในข้อกำหนดของการเข้าไปดำรงตำแหน่ง

ในองค์การดังกล่าว ตามมาตรา ๒๖๕ จึงเป็นการกระทำเพื่อต้องการให้เกิดความชัดเจนในข้อกฎหมาย ก่อนปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หากบุคคลดังกล่าวจะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงมิใช่เป็นกรณีเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของราชการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารแต่อย่างใด อันเป็นเจตนารมณ์ของมาตรานี้ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสามประเด็น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ