

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อพิจารณาเบื้องต้นประการแรก กรณีข้อยกเว้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง นั้นมีว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง” มีความหมายอย่างไร เห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๑๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ยกเว้นการดำรงตำแหน่ง หรือลักษณะ (เฉพาะกรณีตามปัญหา) ไว้สองกรณีคือ

๑. กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๒. กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินเฉพาะที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่น (เช่น ที่ปรึกษาหรือเลขานุการรัฐมนตรี) ซึ่งมีใช้รัฐมนตรี

ในขณะที่มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำข้อยกเว้นทั้งสองกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มารวมกันแล้วตัดถ้อยคำบางส่วนออกให้เหลือเพียงว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน”

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเห็นว่า คำว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง” จึงมีความหมายที่กว้างคือ หมายรวมถึงกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง (กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง) และกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (กรรมการโดยตำแหน่ง)

ข้อพิจารณาเบื้องต้นประการที่สองต้องพิจารณาว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง” จะต้องอยู่ในกรอบของคำว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน” ด้วย คำว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” มีความหมายกว้างเพราะราชการแผ่นดินรวมถึงราชการนิติบัญญัติ ราชการบริหารและราชการตุลาการ ไม่ได้หมายความว่าแต่เพียงราชการในฝ่ายบริหารเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดให้ “รัฐ” (แผ่นดิน) ต้องดำเนินการหลายประการซึ่งไม่ใช่เรื่องของคณะรัฐมนตรี หรือราชการบริหารโดยตรง เช่น รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ “ซึ่งหมายความว่าไม่ได้ขึ้นกับฝ่ายใด” การจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๑) (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งต้องดำเนินการร่วมกันทั้งราชการบริหาร และราชการนิติบัญญัติ

นอกจากราชการบริหารจะมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานในการดำเนินงานกิจการแบบราชการแล้ว ยังมีรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการแต่ดำเนินงานของรัฐซึ่งต้องถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการฝ่ายบริหารด้วย ในฝ่ายตุลาการเองก็มีสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลปกครอง เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยธุรการ และมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า “ราชการ” ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่รวมไปถึง “ราชการตุลาการ” ด้วยดังกล่าวแล้ว ในฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ก็เป็นส่วนราชการในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ

และมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งแสดงให้เห็นว่ามี “ราชการนิติบัญญัติ” แยกออกจากราชการฝ่ายบริหาร ทั้งยังมีสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานในกำกับประธานรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่เผยแพร่ประชาธิปไตย และช่วยงานสภาพัฒนาการเมืองตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘ (๗) และมาตรา ๘๗ (๔) และ (๕) ในลักษณะทำนองเดียวกับที่ราชการฝ่ายบริหารมีองค์กรมหาชนในกำกับนั่นเอง

ข้อพิจารณาเบื้องต้นประการที่สาม มีว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินได้ทุกหน่วยงานโดยไม่จำกัดหรือไม่ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ บัญญัติอยู่ในหมวด ๑๒ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เมื่อได้ตรวจสอบบทบัญญัติที่เป็นลักษณะต้องห้ามทำนองนี้ปรากฏว่ามีขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๐ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้ร่างมาตรานี้ ได้เขียนคำอธิบายแสดงเจตนารมณ์ของการห้ามเอาไว้ชัดเจนว่า มีความมุ่งหมายสองประการคือ

ก. เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารชื่อเสียงของสมาชิกวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สมาชิกวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรได้รับประโยชน์บางประการ

ข. เพื่อแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เด็ดขาดจากกัน ฉะนั้นถ้าให้สมาชิกของสภานิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ควบคุมคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีมาเป็นฝ่ายบริหารเสียเอง โดยรับตำแหน่งจากรัฐเช่นนี้ก็ย่อมจะปฏิบัติในการควบคุมไม่ได้ดี เพราะคน ๆ เดียวกันจะเป็นทั้งผู้ควบคุมและผู้บริหารพร้อม ๆ กันไม่ได้

ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๕ พุทธศักราช ๒๕๒๑ และพุทธศักราช ๒๕๓๔ ก็ยึดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะมีลักษณะการบัญญัติข้อยกเว้นมีถ้อยคำแตกต่างกันไปบ้างก็ตาม

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการดำรงตำแหน่งกรรมการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น กรณีต้องเป็นตำแหน่งในการบริหารราชการแผ่นดิน

“ในราชการฝ่ายนิติบัญญัติ” เท่านั้น มิใช่ราชการบริหารแผ่นดิน “ในราชการฝ่ายตุลาการ” หรือ “ในราชการฝ่ายบริหาร” ด้วยแต่อย่างใด ฉะนั้นกรณีต้องพิจารณาต่อไปตามประเด็นวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา มาจากผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) มีหน้าที่ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ตีความวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัตินี้ รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ฯลฯ

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. จึงเป็นการบัญญัติ กฎหมายเพื่อให้บุคลากรในฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองต่อภารกิจของราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ได้ไปดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในฝ่ายบริหาร หรือเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดิน ในฝ่ายบริหาร แต่การดำรงตำแหน่งประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และตำแหน่งรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภาเป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อการบริหารกิจการของราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าสถาบันพระปกเกล้า เป็นสถาบันวิชาการที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร แต่สถาบันพระปกเกล้าอยู่ในกำกับของประธาน รัฐสภา มีหน้าที่ศึกษาวิจัยให้การศึกษอบรมบริการวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภา และเผยแพร่ประชาธิปไตย ฯลฯ ซึ่งถือเป็นราชการฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก สถาบันพระปกเกล้าจึงเป็นสถาบันที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน (๒) บัญญัติให้รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน สภาสถาบัน (๓) บัญญัติให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสภาสถาบัน โดยตำแหน่ง และ (๔) บัญญัติให้มีกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำ

สภาผู้แทนราษฎร และจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จึงเป็นการบัญญัติให้บุคลากรฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติภารกิจของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติมิได้เข้าไปดำรงตำแหน่งอื่นใดในราชการฝ่ายบริหาร จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่าสภาพพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า มีเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าเป็นสมาชิกและเลขานุการสภาพพัฒนาการเมืองตามพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๗ วรรคสาม สภาพพัฒนาการเมือง มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ และมาตรา ๔ ตามลำดับ

ดังนั้น โครงสร้างอำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติภารกิจของสภาพพัฒนาการเมืองตามกฎหมาย จึงมุ่งที่จะตอบสนองต่อการบริหารราชการฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสำคัญ สภาพพัฒนาการเมืองจึงเป็นองค์กรหรือสถาบันที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ อันมีประธานรัฐสภาเป็นผู้กำกับดูแลและรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ การที่พระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน เป็นสมาชิกสภาพพัฒนาการเมือง และ (๕) ที่กำหนดให้ประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นสมาชิกสภาพพัฒนาการเมือง จึงเป็นการแต่งตั้งสมาชิกสภาพพัฒนาการเมืองให้ปฏิบัติหน้าที่ในราชการฝ่ายนิติบัญญัติ มิใช่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐในราชการฝ่ายบริหาร พระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ นั้น เห็นว่า เมื่อการทำหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ไม่ถือว่าเป็นการก้าวท้าว

หรือแทรกแซงอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ๙ มาตรา ๒๖๖ เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในทำนองเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญ ๙ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้แต่ยกเว้นการต้องห้ามดังกล่าวไว้ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งหรือกระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ