



คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสถาบันพระปกเกล้า ขอให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า

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



LIRT

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

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

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ร.” ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ...” ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ เว้นแต่ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง นอกจากนี้ มาตรา ๒๖๖ (๑) (๒) และ (๓) ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้ำกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานรัฐสภา ในฐานะประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภาในฐานะรองประธาน ก.ร. เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง

และเลื่อนเงินเดือน จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานรัฐสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีสภาสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย

- (๑) ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน
- (๒) รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน
- (๓) กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร และเลขานุการวุฒิสภา
- (๔) กรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคน
- (๕) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคนซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของประธานสภาสถาบัน รองประธานสภาสถาบัน และกรรมการสภาสถาบันตาม (๓) และ (๔) และ
- (๖) เลขานุการเป็นกรรมการและเลขานุการของสภาสถาบัน”

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สถาบันพระปกเกล้า ได้มีหนังสือเชิญประชุมไปถึงผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งว่าเนื่องจากสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานของรัฐ อยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา การทำหน้าที่กรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ ดังนั้น จึงมีปัญหาในประเด็นข้อกฎหมายว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

๒.๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๑ สภาสถาบันพระปกเกล้า มีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔) ของพระราชบัญญัติสภานับพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นสองฝ่าย ดังนี้

๒.๑.๑ ฝ่ายแรกเห็นว่า พระราชบัญญัติสภานับพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปว่า

การที่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้ระบุในหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ ว่า “เนื่องจากสภานับพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา การทำหน้าที่ (ของผู้นำฝ่ายค้าน ฯ) กรรมการสภานับพระปกเกล้าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖” นั้น เป็นปริยายให้เห็นอยู่ในตัวเองแล้วว่า มาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติสภานับพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ บางอนุมาตราอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ มีข้อความ เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยบัญญัติในมาตรา ๑๑๐ และมาตรา ๑๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา ๑๑๐ วรรคสอง ซึ่งยกเว้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายหรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งมีใช้รัฐมนตรี” แต่วรรคสองของมาตรา ๒๖๕ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยกเว้นไว้เฉพาะ “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” โดยได้ ตัดข้อความ “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และ “ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งมีใช้รัฐมนตรี” ออกไป ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่ากรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภาเคยได้รับแต่งตั้งโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อาทิ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ มาบัดนี้ วรรคสอง ของมาตรา ๒๖๕ มิได้ยกเว้นไว้อีก จึงทำให้เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่อาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้อีกต่อไป ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) เฉพาะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติวรรคสองของมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

อนึ่ง แม้ว่าวรรคสองของมาตรา ๒๖๕ จะยกเว้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินได้” และ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรว่า นายกรัฐมนตรีอาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวได้ เพราะคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร “...ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกิจการของคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการช่วยเหลือให้การปฏิบัติงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย ยุติติการตอบกระทู้ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ จึงถือได้ว่าเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินตามข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” อย่างไรก็ตาม สถาบันพระปกเกล้าเองไม่ใช่ส่วนราชการดังปรากฏในมาตรา ๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อไม่ใช่ส่วนราชการ งานของสถาบันพระปกเกล้าก็มีใช้ “ราชการแผ่นดิน” ทั้งสถาบันพระปกเกล้าก็ไม่อยู่ในสังกัดหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด แต่อยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา กิจการของสถาบันพระปกเกล้าจึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กรรมการของสภาสถาบันพระปกเกล้าจึงไม่ใช่ “กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” อันจะเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้รับยกเว้นจากมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในสถาบันพระปกเกล้าได้ การประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็จะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๖ ด้วย เพราะเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของหน่วยงานของรัฐไปด้วย

๒.๑.๒ ฝ่ายที่สองเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสสามารถดำรงตำแหน่งในสถาบันพระปกเกล้า ตามมาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ ทั้งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ สรุปว่า

(๑) เมื่อได้ตรวจสอบบทบัญญัติที่เป็นลักษณะต้องห้ามทำนองนี้ปรากฏว่ามีขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๐ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้ร่างมาตรานี้ได้เขียนคำอธิบายแสดงเจตนารมณ์ของการห้ามเอาไว้ชัดเจนว่า มีความมุ่งหมาย ๒ ประการ คือ

(ก) เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารซื้อเสียงของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับประโยชน์บางประการ

(ข) เพื่อแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เด็ดขาดจากกัน ฉะนั้น ถ้าให้สมาชิกของสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีมาเป็นฝ่ายบริหารเสียเอง โดยรับตำแหน่งจากรัฐเช่นนี้ ก็ย่อมจะปฏิบัติในการควบคุมไม่ได้ดี เพราะคนๆ เดียวกันจะเป็นทั้งผู้ควบคุมและเป็นผู้บริหารพร้อมๆ กันไม่ได้

แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ ก็ยึดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะมีลักษณะการบัญญัติข้อยกเว้นมีถ้อยคำแตกต่างกันไปบ้างก็ตาม

ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ข้อห้ามดังกล่าวในมาตรา ๒๖๕ ซึ่งมีที่มาจากหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยมุ่งที่ “การแต่งตั้ง” ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาทำคำสั่งทางปกครองแต่การดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นผลมาจากกฎหมายโดยตรง โดยไม่ได้มีการแต่งตั้งใดๆ จากผู้ใดทั้งสิ้นจึงไม่ต้องห้ามตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย กรณีที่ประธานรัฐสภาทำหน้าที่ประธานสภาสถาบัน รองประธานรัฐสภาทำหน้าที่รองประธานสภาสถาบัน หรือผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมาทำหน้าที่กรรมการสภาสถาบันก็ดี ย่อมเป็นไปโดยบทบังคับของกฎหมาย ไม่ได้มีการแต่งตั้งแต่อย่างใด แม้กรณีที่ประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

หรือวุฒิสภามาดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันก็มาจากการเลือกตั้งกันเอง โดยฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อเลือกแล้วประธานของแต่ละสภาจะแจ้งให้สถาบันทราบ โดยไม่ได้มีการแต่งตั้งซ้ำแต่อย่างใด

ยิ่งกว่านั้น สถาบันพระปกเกล้าเป็นนิติบุคคลในกำกับประธานรัฐสภา ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ใช่ส่วนราชการ และไม่ใช่รัฐวิสาหกิจในสังกัดหรือกำกับของฝ่ายบริหาร การที่ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการสามัญประจำของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาทำหน้าที่ตามมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ในหน่วยงานในกำกับของตนเพื่อให้เกิดความเป็นกลาง และเพื่อให้สมเจตนารมณ์ของการตั้งสถาบันมาให้บริการวิชาการแก่สมาชิกรัฐสภา และเผยแพร่ประชาธิปไตย ก็ย่อมชอบด้วยหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะสถาบันพระปกเกล้า อยู่ในกำกับของฝ่ายนิติบัญญัติ

(๒) การที่มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คัดข้อความว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย” และข้อความว่า “ในกรณีที่ต้องดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี” ออก คงเหลือไว้แต่ถ้อยคำที่ว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” ทำให้เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ขยายข้อยกเว้นออกไปให้มากขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ ถ้าเป็นการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ ในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว แม้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ได้รับแต่งตั้งได้ ทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่ข้าราชการการเมืองในสังกัดฝ่ายบริหาร เพราะตัดคำว่า “ในกรณีที่ต้องดำรงตำแหน่งข้าราชการ การเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี” ที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นอนุญาตไว้เฉพาะผู้เป็นข้าราชการการเมือง ในสังกัดฝ่ายบริหารออก และเมื่อตัดข้อความที่ว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ออกไปด้วย ก็ยิ่งทำให้ข้อยกเว้นกว้างขึ้นกว่าเดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ต้อง แปลความว่า เมื่อคำสั่งแต่งตั้งของฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในสังกัดฝ่ายบริหาร ทั้งที่ไม่ได้มีตำแหน่งใดใน ฝ่ายบริหารเลยได้แล้ว ยิ่งกฎหมายบังคับให้บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในฝ่ายนิติบัญญัติที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้นอยู่ ยิ่งไม่ต้องห้ามตามหลักการตีความแบบตรรกะที่ว่า “ยิ่งต้องเป็นไปเช่นนั้น”



(๓) คำว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” มีความหมายกว้าง เพราะราชการแผ่นดินรวมถึงราชการนิติบัญญัติ ราชการบริหาร และราชการตุลาการ ไม่ได้หมายความแต่เพียงราชการบริหารแต่ประเภทเดียว ดังจะเห็นได้จากการที่บทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดให้ “รัฐ” (แผ่นดิน) ต้องดำเนินการหลายประการ ซึ่งไม่ใช่เรื่องของคณะรัฐมนตรี หรือราชการบริหารโดยตรง เช่น รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ (ซึ่งหมายความว่าไม่ได้ขึ้นกับฝ่ายใด) การจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) (๔) ซึ่งต้องดำเนินการร่วมกันทั้งราชการบริหารและราชการนิติบัญญัติ

นอกจากการบริหารจะมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานในการดำเนินกิจการแบบราชการแล้ว ก็ยังมีรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการ แต่เป็นการดำเนินงานของรัฐซึ่งต้องถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการฝ่ายบริหารด้วย ในฝ่ายตุลาการเองก็มีสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยธุรการ และมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า “ราชการ” ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่รวมไปถึง “ราชการตุลาการ” ด้วยดังกล่าวแล้ว ในฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเองก็เป็นส่วนราชการในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ และมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามี “ราชการนิติบัญญัติ” แยกออกจาก “ราชการบริหาร” ทั้งยังมีสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานในกำกับประธานรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่เผยแพร่ประชาธิปไตยและช่วยงานสภาพพัฒนาการเมืองตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๘ (๗) และมาตรา ๘๗ (๔) และ (๕) ในลักษณะทำนองเดียวกับที่ราชการบริหารมีองค์การมหาชนในกำกับนั่นเอง

ดังนั้น เมื่อกิจการที่สถาบันพระปกเกล้าต้องดำเนินการมีมากกว่า ๑๒ ประการตามมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และตามพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งกิจการเหล่านั้นก็เป็นส่วนหนึ่งแห่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเป็นงานของแผ่นดินที่ได้รับงบประมาณแผ่นดินสนับสนุนการดำเนินการทุกปีตั้งแต่ก่อตั้งมาจนถึงปัจจุบัน จึงต้องถือว่ากิจการที่สถาบันพระปกเกล้าต้องทำเป็นส่วนหนึ่งแห่ง “ราชการนิติบัญญัติ” จึงเป็นส่วนหนึ่งของ “ราชการแผ่นดิน” ทำนองเดียวกับงานขององค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจในกำกับของ “ราชการบริหาร” ก็เป็นส่วนหนึ่งของ “ราชการแผ่นดิน” เช่นกัน



(๔) สำหรับมาตรา ๒๖๖ นั้น เห็นว่า เมื่อการทำหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก็ไม่ถือว่าเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๖ เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในทำนองเดียวกันกับที่มาตรา ๒๖๘ บัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ แต่ยกเว้นการต้องห้ามดังกล่าวไว้ในกรณีที่ตั้งร่างตำแหน่งหรือกระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ

ที่ประชุมสภาสถาบันพระปกเกล้าพิจารณาแล้วมีมติให้สถาบันพระปกเกล้าส่งเรื่องหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.๒ ในระหว่างการหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นรองประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง และเป็นรองประธานสภาสถาบันพระปกเกล้า เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าจึงกราบเรียนเชิญรองประธานรัฐสภาให้เข้าประชุมและทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งกำหนดวันประชุมในวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ แต่รองประธานรัฐสภาแจ้งว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ตอบข้อหารือ ก็จะไม่ทำหน้าที่ใด ๆ ในสภาสถาบันไม่ว่าในฐานะประธานของที่ประชุมหรือการลงนามในฐานะทำหน้าที่แทนประธานสภาสถาบัน

๒.๓ ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า ข้อหารือในเรื่องนี้มีประเด็นเกี่ยวเนื่องกับการพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มีข้อความชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์รวินิจฉัย และเห็นว่า สมควรให้มีการดำเนินการให้ได้ข้อยุติเสียก่อนรวมทั้งการให้ความเห็นในเรื่องนี้อาจมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองด้วย จึงเห็นว่าในชั้นนี้ยังไม่สมควรพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่หารือ ตามข้อ ๕ (๒) และ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นสำหรับกรณีสถาบันพระปกเกล้า นั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้วจนถึงกับผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานรัฐสภาปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ทั้งในการประชุมและการลงนาม หรืออนุมัติ อนุญาตใด ๆ ในฐานะทำการแทนประธานสภาสถาบัน หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นเช่นนี้ ย่อมกระทบต่อการดำเนินการของสถาบันพระปกเกล้าอย่างร้ายแรง

ด้วยเหตุปัญหว่าพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ จะยังคงค้างคาอยู่ตลอดไป และบุคคลตามมาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) เฉพาะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔) จะไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ทำให้องค์ประกอบของสภาสถาบันไม่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้ ... (๓) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมือง หรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมือง พรรคละหนึ่งคน ... (๕) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภามาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน”

มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง ที่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองโดยตำแหน่ง หากหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย และไม่ประสงค์จะส่งผู้แทน ก็จะมีปัญหาว่าหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยจะเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ รวมทั้งกรณีตามมาตรา ๗ (๕) ซึ่งกำหนดให้ประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เข้ามาเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองด้วยก็จะมีปัญหาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ หรือ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ และปัญหาดังกล่าวอาจร้ายแรงกว่ากรณีของสถาบันพระปกเกล้า เพราะหากบุคคลตามมาตรา ๗ (๓) และ (๕) ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่หรือประธานวุฒิสภาไม่ยอมจัดให้มีการเลือกตั้ง ประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา เพราะเห็นว่าปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) ยังไม่มีคำตอบชัดเจน ก็จะทำให้องค์ประกอบของสภาพัฒนาการเมืองมีไม่ครบ เมื่อองค์ประกอบมีไม่ครบก็จะดำเนินการใด ๆ ไม่ได้ อนึ่ง พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เองก็มีได้มีบทบัญญัติยกเว้นองค์ประกอบของสภาพัฒนาการเมืองไว้ดังเช่นที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ ทวิ

ยกเว้นการครบองค์ประกอบไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะทำให้เกิดผลเสียร้ายแรงต่อการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ (๗) และมาตรา ๘๗ (๕) ที่ต้องการให้มีสภาพพัฒนาการเมืองให้เร็วที่สุดไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีชุดแรกแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองไปโดยเปล่าประโยชน์ โดยยังไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ต่อไปได้ เพราะองค์ประกอบของสภาพพัฒนาการเมืองยังมีไม่ครบถ้วนตามกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเหตุผลตามคำร้องเรียนแล้วเห็นว่า ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน จึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ (๑) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่า มีกรณีดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และมาตรา ๓๐๐ วรรคห้า บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้...”

ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐๐ วรรคห้า ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยข้อ ๑๗ กำหนดว่า “ศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้... (๑๘) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๔๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาในประเด็นคำร้องแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘)

คำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า กรณีนี้มีข้อเท็จจริง เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้โดยไม่จำเป็นต้องทำการไต่สวนพยานหลักฐานอีก จึงกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นแรก บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังต่อไปนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา)

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔)

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง (๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะ เป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือ

เข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ (๔) ไม่กระทำการ อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘”

อย่างไรก็ตาม มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า “บทบัญญัติมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการข้าราชการของ รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ป้องกันมิให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยมีการกระทำที่เป็นการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย รวมทั้งควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติข้อห้ามไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่ง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น... และไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ... ยกเว้นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภาได้รับประโยชน์หรือดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

(๑) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

(๒) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการ ข้าราชการของ รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา

(๓) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน



LIART

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง มิใช่เป็นบทบังคับเด็ดขาด เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ให้ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า ข้อยกเว้นในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับ หรือดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง มีความหมายและขอบเขตอย่างไรนั้น เห็นว่าเมื่อคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำของข้อยกเว้น ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๖๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญที่มาก่อนหน้า กล่าวคือ ยกเว้นการรับหรือดำรงตำแหน่ง กรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ซึ่งเป็นการดำรงตำแหน่งในราชการฝ่ายนิติบัญญัติ โดยแท้แล้ว ก็ควรจะแปลความคำว่า “ราชการแผ่นดิน” ในมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้สอดคล้องหรือสอดคล้องกับจุดประสงค์ของถ้อยคำในด้วบทบัญญัติที่มาก่อนว่า ราชการแผ่นดิน ในที่นี้หมายถึง ราชการบริหารในฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การปฏิบัติหน้าที่ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของ ฝ่ายบริหารไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ หรือในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้ควบคุม และผู้ถูกควบคุมเป็นบุคคลคนเดียวกัน อันจะทำให้เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหากได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแล้ว จึงได้รับการยกเว้น ให้ไปดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้

ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยแม้จะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ ซึ่งกันและกันแล้ว แต่องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็ยังคงมีความเป็นอิสระต่อกันอยู่ โดยเฉพาะความเป็นอิสระ ในการดำเนินกิจการภายในตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง ซึ่งแต่ละองค์กรจะมี

หน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนั้น บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยราชการ หรือมีรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนที่มีใช้หน่วยงานราชการอยู่ในความรับผิดชอบ และกำกับดูแล โดยมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการนำนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาไปปฏิบัติให้บรรลุผล หน่วยงานดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ฝ่ายตุลาการหรือศาลมีสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของศาล ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นหน่วยราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของรัฐสภา โดยมีคณะกรรมการข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ รวมทั้งมีสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระอยู่ในสถาบันพระปกเกล้าอีกชั้นหนึ่ง ตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติ สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น จึงเห็นว่าการแต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกรรมการในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ หรือกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งการบริหารราชการของ ฝ่ายนิติบัญญัติ 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 นั้น



LIRT

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. นั้น จึงเป็นการแต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับมาตรา ๑๓ บัญญัติให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ การตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการออกกฎ ก.ร. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น อำนาจหน้าที่และภารกิจของ ก.ร. ดังกล่าว เป็นการดำเนินการเพื่อให้การบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงเป็นการตอบสนองต่อการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวไว้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ บัญญัติให้มีสภาสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย (๑) ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน (๒) รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน (๓) กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร และเลขานุการวุฒิสภา และ (๔) กรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร จำนวนสองคน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสมาชิกรัฐสภาผู้แทนวุฒิสภา จำนวนหนึ่งคน ร่วมเป็นกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าด้วยนั้น

โดยที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นนิติบุคคล อยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา และมาตรา ๕ บัญญัติให้สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบัน กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารเงินกองทุนและพิจารณาจัดสรรทุนสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ อนุมัติแผนหลักและแผนการดำเนินงานของสถาบัน ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและการบริหารงานของสถาบัน ออกข้อบังคับและวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของสถาบัน อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสถาบัน อนุมัติให้ประกาศนียบัตร สัมฤทธิบัตรและวุฒิปัตรของสถาบัน ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล รวมทั้งแต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการและรองเลขาธิการ เป็นต้น อำนาจหน้าที่และภารกิจของกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ การเป็นกรรมการสภาสถาบันของประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) และ (๔) จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

๓. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๗ บัญญัติให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้ ... (๓) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน และ (๕) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และมาตรา ๒๓ บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า จึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานรัฐสภา สภาพัฒนาการเมืองจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ดังนั้น ถึงแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๗ (๓) และ (๕) ของพระราชบัญญัตินี้ จะแต่งตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ก็สามารถกระทำได้ ตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จะถือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ รวมทั้งการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีชื่อข้าราชการการเมือง อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีชื่อข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ (๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีชื่อข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้บัญญัติการกระทำอันต้องห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง

ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง

เห็นว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภาและภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว แต่ก็เป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์และตอบสนองต่อภารกิจของหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มิได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวล่วงหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการหรือการบริหารงานบุคคลของฝ่ายอื่น ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานที่อยู่ความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา จึงเห็นว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า

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



LIART

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

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

นายชัช ชลวร	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรัญ ภักดีธนากุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรูญ อินทจาร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายเฉลิมพล เอกอุรุ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายนุรักษ์ มาประณีต	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายบุญส่ง กุลบุปผา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุพจน์ ไข่มุกด์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ