

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๑

วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามฉบับ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ เป็นบทบัญญัติการกระทำได้ห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยความในวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง (๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น (๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวกำการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ (๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘”

แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งดังกล่าวมิได้ห้ามโดยเด็ดขาด เพราะมีบทยกเว้นไว้ในวรรคสองว่า “บทบัญญัติมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่ง



LIRT

กรรมการของรัฐสภา สมาชิกแทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน”

เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองของประเทศซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบรัฐสภาที่มีการแยกการใช้อำนาจธิปไตยออกเป็นสามฝ่ายคือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ ว่า “อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดการใช้อำนาจธิปไตยของแต่ละองค์กรดังกล่าวในลักษณะของการดูแลและกัน กล่าวคือ มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน อาทิ การตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาโดยองค์กรตุลาการด้วยการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและบทบัญญัติกฎหมาย การตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นต้น และเมื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจในระหว่างกันแล้วก็ต้องสร้างมาตรการให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับการทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ารับตำแหน่งใด ๆ โดยเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเสียเอง และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็มีบทบัญญัติข้อห้ามนี้ไว้ในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งการจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งหรือทำหน้าที่ในทางบริหารใด ๆ การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐในรูปแบบของตัวแทน หรือการรับเงินตอบแทน และผลประโยชน์อื่นอันเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งทางบริหารนั้นของฝ่ายนิติบัญญัติดังได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบการปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญ แม้จะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตยและมีการกำหนดมาตรการของการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดดุลยภาพดังกล่าว แต่ในรัฐสมัยใหม่ การบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้หมายความว่าเฉพาะการบริหารงานในขอบเขตความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

หากแต่ยังครอบคลุมถึงการบริหารราชการแผ่นดินในวงงานนิติบัญญัติและการบริหารราชการแผ่นดินในวงงานตุลาการอีกด้วย นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงการบริหารงานขององค์กรที่มีลักษณะเฉพาะอันได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์อื่นตามรัฐธรรมนูญ ตามหมวด ๑๑ ส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒) การบริหารงานดังกล่าวก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเช่นกัน เพราะองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศ กิจกรรมงานขององค์กรดังกล่าวจึงอยู่ในความหมายของคำว่า “ราชการแผ่นดิน” ด้วย ลักษณะการจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรที่กล่าวมานี้จึงเป็นการแบ่งอำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี (ในความหมายอย่างกว้างหมายถึง รัฐบาล) ไปให้ องค์กรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญหรือโดยกฎหมายเฉพาะเป็นผู้บริหารงานเองเพื่อให้สอดคล้องและเกิดความคล่องตัวขึ้นในแต่ละองค์กร แต่สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่อาจดำรงตำแหน่งใด ๆ ในลักษณะการเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานในองค์กรเหล่านี้รวมถึงองค์กรบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติ จะเป็นได้ก็แต่เฉพาะการเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินตามข้อกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง เท่านั้น กล่าวคือ การบริหารราชการแผ่นดินแบบดังกล่าวของแต่ละองค์กรจะต้องกระทำในรูปคณะกรรมการ ซึ่งหมายถึงการบริหารที่ไม่ได้ให้อำนาจตัดสินใจแล้วมีผลผูกพันองค์กรแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหากแต่ให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกรรมการทุกคน ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่กฎหมายกำหนดให้การบริหารงานราชการแผ่นดินกระทำในรูปคณะกรรมการ การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปเป็นกรรมการไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งโดยกำหนดไว้ในกฎหมายหรือการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายก็ไม่เข้าลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง

เมื่อพิจารณาความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของ ก.ร. ว่า “ให้มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ร.” ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธาน รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ...” และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ ที่บัญญัติว่า “นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย (๑) ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (๒) ศึกษาค้นคว้าและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจาก



LIRT

การใช้พระราชบัญญัตินี้ (๓) ออกกฎ ก.ร. หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (๕) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (๖) ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ว่า “... แต่โดยสภาพของการปฏิบัติราชการควรจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภานิติบัญญัติโดยตรงเพราะจะทำให้สภานิติบัญญัติสามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของสภานิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น ...” แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้เป็นการกำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และมีการจัดองค์กรบริหารในรูปของคณะกรรมการที่เรียกโดยย่อว่า ก.ร. การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) ให้ดำรงตำแหน่งประธาน ก.ร. หรือแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (รองประธานรัฐสภา) ให้ดำรงตำแหน่งรองประธาน ก.ร. จึงเป็นการแต่งตั้งสมาชิกดังกล่าวเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่เข้าลักษณะต้องห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

ส่วนข้อที่ว่า พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

เมื่อพิจารณาความในพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบว่า “ให้มีสภาสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย (๑) ประธานรัฐสภา เป็นประธานสภาสถาบัน (๒) รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน (๓) กรรมการสภาสถาบัน โดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ... (๔) กรรมการสภาสถาบัน ซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคน ...” และมี

อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๘ ที่บัญญัติว่า “สถาบันมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (๑) กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบัน (๒) กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารเงินกองทุนและพิจารณาจัดสรรทุนสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ของสถาบัน (๓) อนุมัติแผนหลักและแผนการดำเนินงานของสถาบัน (๔) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน และการบริหารงานของสถาบัน (๕) ออกข้อบังคับและวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของสถาบัน (๖) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสถาบัน (๗) อนุมัติให้ประกาศนียบัตร ประกาศนียบัตรชั้นสูง ประกาศนียบัตรกิตติมศักดิ์ ประกาศนียบัตรชั้นสูง กิตติมศักดิ์ สัมฤทธิบัตรและวุฒิปัตรของสถาบัน (ถูกยกเลิกและให้ใช้ความแทนโดยมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓) (๘) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง (๘ ทวิ) ออกข้อบังคับว่าด้วยเครื่องแบบ เครื่องแต่งกายของประธาน รองประธาน กรรมการสภาสถาบัน รวมทั้งบุคลากร และผู้ศึกษาอบรม เข็มวิทยฐานะ ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสถาบัน ข้อบังคับดังกล่าว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (เพิ่มความเป็น (๘ ทวิ) ของมาตรา ๘ โดยมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓) (๙) ออกข้อบังคับว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเลขาธิการ การปฏิบัติงานของเลขาธิการ และการมอบให้ผู้อื่นรักษาการแทนหรือปฏิบัติการแทนเลขาธิการ (๑๐) แต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการและรองเลขาธิการ (๑๑) ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสถาบัน”

ประกอบมาตรา ๗ ที่บัญญัติว่า “ให้สถาบันมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และอำนาจเช่นว่านี้รวมถึง (๑) ...” ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ว่า “...จัดตั้งสถาบันพระปกเกล้าขึ้นเป็นสถาบันทางวิชาการ ในกำกับรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้ด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไปสู่ประชาชน รวมทั้งเพื่อการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยปัญหาและแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างมีระบบ...” แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการกำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของสถาบันพระปกเกล้าซึ่งเป็นสถาบันวิชาการในกำกับของรัฐสภา และมีการจัดองค์กรบริหารในรูปของ

คณะกรรมการที่เรียกว่า สภาสถาบันพระปกเกล้า การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) ให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาสถาบัน หรือแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (รองประธานรัฐสภา) ให้ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาสถาบัน หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร) และสมาชิกวุฒิสภา (ประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา) เป็นกรรมการสภาสถาบันซึ่งได้รับเลือกตามจำนวนที่กำหนด ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) จึงเป็นการแต่งตั้งสมาชิกดังกล่าวเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่เข้าลักษณะต้องห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด

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

เมื่อพิจารณาความในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ที่บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบไว้ว่า “... (๓) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน... (๕) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน ...” และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ ให้สภาพัฒนาการเมืองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) จัดทำแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้... (๒) เสริมสร้างวัฒนธรรมอันดีทางการเมือง วิถีชีวิตประชาธิปไตย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (๓) ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเมืองและสถาบันทางการเมือง รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้... (๔) ส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้... (๕) กำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไป

รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้ ... (๖) ดำเนินการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ว่า “โดยที่มาตรา ๗๘ (๓) ... ประกอบกับ มาตรา ๘๗ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ... ในกรณีนี้ จึงสมควรกำหนดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองโดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเมือง ส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดยมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ให้มีสภาพพัฒนาการเมือง มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้” แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการกำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของสภาพพัฒนาการเมือง และมีการจัดองค์กรบริหารในรูปของคณะกรรมการที่เรียกว่า สภาพพัฒนาการเมือง การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทน) หรือแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ประธานคณะกรรมการสิทธิการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา) ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง จึงเป็นการแต่งตั้งสมาชิกดังกล่าวเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่เข้าลักษณะต้องห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕

ประเด็นที่สอง บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามฉบับมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ นั้น

พิจารณาความในมาตรา ๒๖๖ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้ำก๋ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง

และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ (๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการ ที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง” แล้ว

เห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา ๒๖๖ เป็นเรื่องของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ โดยห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะ หรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม กระทำการตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) ถึง (๓) ดังกล่าวเป็นการห้ามกระทำการเฉพาะตนและการกระทำแต่ละอย่างตาม (๑) ถึง (๓) ไม่มีกฎหมาย ให้อำนาจสมาชิกแต่ละคนกระทำได้ แต่กรณีที่สมาชิกคนใดเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ แผ่นดินโดยได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรบริหารตามข้อยกเว้น ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง หากมีการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ตาม (๑) ถึง (๓) ซึ่งมีลักษณะเป็นการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานบุคคลนี้อยู่ในขอบเขต อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพราะเหตุกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำไว้ด้วย การกระทำดังกล่าว ของสมาชิกที่เป็นกรรมการย่อมไม่เข้าลักษณะการก้าวก่ายหรือแทรกแซง แต่เป็นการใช้อำนาจ บริหารงานองค์กรของกรรมการในรูปคณะกรรมการเพื่อให้การบริหารงานบุคคลบรรลุวัตถุประสงค์ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการใน ก.ร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการในสภาสถาบันพระปกเกล้า ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการในสภา พัฒนาการเมืองตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หากมีกฎหมายให้อำนาจ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจบริหารงานราชการแผ่นดินและมีอำนาจกระทำการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ การบริหารงานใด ๆ ของคณะกรรมการย่อมไม่ถือเป็นการก้าวก่ายแทรกแซง ในลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพราะเหตุที่สมาชิกซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธาน

รัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามฉบับไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ แต่อย่างใด

นายชัช ชลวร
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ