

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาขอเข้าร่วมประชุมกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐประจำจังหวัด

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๒๑๔.๖/๑๖๑๗๑ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาขอหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ และหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดให้เชิญสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดทุกท่านเข้าร่วมการประชุมด้วยทุกครั้ง โดยอ้างมาตรา ๑๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้ "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย" จากบทบัญญัติดังกล่าว วุฒิสภาเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาในฐานะที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่แต่ละจังหวัดทั่วประเทศมีความจำเป็นที่จะต้องรับทราบนโยบายและแผนการในการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการในสังกัดแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ อันเป็นพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนอย่างใกล้ชิด เพื่อรับทราบผลความก้าวหน้า สภาพปัญหา และอุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามแผนงาน งานโครงการของส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งเพื่อให้ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐทุกระดับตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาข้อเสนอของวุฒิสภาดังกล่าวแล้วเห็นว่าเป็นกรณี ที่อาจมีผลกระทบต่อการทำงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องตามกฎหมาย จึงหารือในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ จะขอเข้าร่วมการประชุมของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นประจำ เพื่อ กำหนดนโยบายการตัดสินใจ การวางแผนการดำเนินงานของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหาร อันได้แก่ การประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด การประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ การประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ทางจังหวัดได้จัดขึ้นเป็นประจำทุกเดือนในแต่ละเดือนนั้น จะสามารถกระทำได้หรือไม่เพียงใด และจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร และหรือจะสามารถทำได้ในขอบเขตใดบ้าง

ประเด็นที่สอง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๘ ประกอบกับมาตรา ๑๑๐(๑) บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดใน

หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้เข้าร่วมประชุมกับส่วนราชการต่าง ๆ เป็นปกติประจำทุกครั้ง จะถือได้หรือไม่ว่าสมาชิกวุฒิสภา ได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ใดโดยตรงหรือโดยปริยายในหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น และการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้ จะถือเป็นกรณีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๑๑๐ แห่งรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ และหรือจะถือว่าสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมดังกล่าวจะนับเป็นองค์ประชุมของหน่วยงานนั้นได้หรือไม่ ประการใด

ประเด็นที่สาม ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในหมวด ๕ ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ จะหมายความว่ารวมถึง การที่สมาชิกวุฒิสภา (สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) สามารถอ้างสิทธิหรือมีสิทธิในการเข้าร่วมประชุมกับส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในฝ่ายบริหารทุกองค์กร ได้ด้วยหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) แล้ว มีความเห็นดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวการดำเนินการใด ๆ ขององค์กรทั้งสามย่อมต้องเป็นไปตามกระบวนการ วิธีการ และขอบเขตแห่งอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภาอันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ พอสรุปได้ ๓ ประการ คือ

๑. อำนาจในทางนิติบัญญัติ
๒. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร
๓. อำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การที่สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๙^๑ มิได้หมายความว่าสมาชิกวุฒิสภาจะสามารถกระทำการใด ๆ ได้โดยไม่มีขอบเขต การจะกระทำการใดได้หรือมิได้ย่อมต้องขึ้นอยู่กับกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และตามขั้นตอนและวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น แม้วุฒิสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติ แต่อำนาจนั้นก็ถูกจำกัดให้กระทำเฉพาะเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาก่อนแล้ว สมาชิกวุฒิสภาหาได้มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่

^๑ มาตรา ๑๔๙ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารที่ดี การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ดี วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา จะดำเนินการได้ด้วยวิธีการใด และเพียงใด รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนแล้ว วุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำการใดอันเป็นการนอกเหนือจากวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ การประชุมของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัด เพื่อที่จะกำหนดนโยบาย หรือตัดสินใจในทางการเมือง และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดเพื่อวางนโยบายและดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลอันเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การที่วุฒิสภาจะขอให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมประชุมด้วย ย่อมเป็นการเกินไปจากอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและอาจเป็นการขัดกับการที่จะต้องควบคุมฝ่ายบริหารหรือทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย อย่างไรก็ตาม แม้การเข้าร่วมประชุมในการบริหารงานของจังหวัด จะมีใช้ใช้อำนาจหรือหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา แต่ก็มิได้เป็นการปิดหนทางในการร่วมมือระหว่างจังหวัดกับวุฒิสภาแต่อย่างใด ในการประชุมบางเรื่องหากจังหวัดต้องการรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งคราว จังหวัดอาจเชิญสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมได้ แต่ทั้งนี้การเข้าร่วมประชุมของสมาชิกวุฒิสภาพึงต้องกระทำอย่างระมัดระวัง เพราะหากมีลักษณะเป็นการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการแล้ว อาจเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๘^๒ ประกอบกับมาตรา ๑๑๐(๑)^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันมีผลให้ขาดจากสมาชิกภาพได้

เมื่อได้วินิจฉัยหลักเกณฑ์แห่งอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยข้อหรือตามประเด็นต่างๆ ที่หารือมาอีก



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๕

^๒ มาตรา ๑๒๘ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑๐ และมาตรา ๑๑๑ มาใช้บังคับกับการกระทำอันต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาด้วย โดยอนุโลม

^๓ มาตรา ๑๑๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมือง อันซึ่งมิใช่รัฐมนตรี