

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกเสียงลงคะแนนของรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามมาตรา ๑๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๑๔๓๐ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ นายกรัฐมนตรีเสนอว่า โดยที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ห้ามมิให้รัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น จึงมีประเด็นปัญหาว่า กรณีเรื่องใดบ้างที่ห้ามมิให้รัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงลงคะแนน เช่น การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือการพิจารณาพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ จะถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทุกกระทรวง ซึ่งเข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้รัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงลงคะแนนในเรื่องต่าง ๆ ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมควรส่งประเด็นปัญหาดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอันเกิดจากการดำรงตำแหน่ง ซึ่งเมื่อบทบัญญัติในมาตรา ๑๗๗ วรรคสอง^๑ ของ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๖๕ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๑๗๗ รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม และให้นำเอาสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ถ้ารัฐมนตรีผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันด้วย ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น

รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดข้อห้ามไม่ให้รัฐมนตรีผู้ใดที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่กำหนดไว้ บทบัญญัตินี้จึงมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้นั้น การพิจารณาว่ากรณีใดจะอยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัตินี้ จึงจำเป็นต้องใช้หลักการตีความโดยเคร่งครัด ซึ่งอาจแยกพิจารณาข้อห้ามในการออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๗๗ วรรคสอง ได้ดังนี้

(๑) กรณีการออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายถึงการลงคะแนนในกรณีที่จะเป็นผลกระทบต่อการดำรงอยู่หรือการจะสิ้นไปซึ่งการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีนั้น ๆ เช่น การลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘^๖ หรือการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา ๑๕๙^๗ ซึ่งเป็นกรณีที่มีการลงคะแนนนั้นจะเป็นผลให้รัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงเข้าข่ายที่รัฐมนตรีคนนั้นต้องห้ามมิให้ออกเสียงลงคะแนน และรวมถึงกรณีที่นายกรัฐมนตรีถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจด้วย เพราะโดยผลของการลงคะแนนไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จะมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะยังคงดำรงตำแหน่งอยู่หรือต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย รัฐมนตรีทั้งหมดที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมต้องห้ามมิให้ออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๗๗ วรรคสอง

(๒) กรณีการออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้หลายประการ เช่น การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการ

^๖มาตรา ๑๕๘ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๗๑ วรรคสอง ด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

๑๗๑

๑๗๑

^๗มาตรา ๑๕๙ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามวรรคหนึ่งต่อไป

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับรัฐมนตรีผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นด้วยโดยอนุโลม

ขัดกันแห่งผลประโยชน์^๔ หรือการที่รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี^๕ หรือแม้แต่ข้อจำกัด ในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะแต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ารับหน้าที่^๖ กรณีเหล่านี้หากในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ พิจารณาในประเด็นที่ว่ารัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีผู้นั้นย่อมไม่สามารถออกเสียงลงคะแนนในฐานะที่ตน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

(๓) กรณีการออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของรัฐมนตรี ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น หมายถึงการมีส่วนได้เสียอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตน โดยไม่ มุ่งหมายถึงส่วนได้เสียของหน่วยงานของรัฐที่รัฐมนตรีนั้นกำกับดูแลอยู่ เพราะโดยอำนาจหน้าที่ใน การบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐมนตรีย่อมมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวม ของรัฐ ประชาชน และประโยชน์ของหน่วยงานที่ตนมีหน้าที่กำกับดูแลอยู่ โดยไม่อาจถือได้ว่าการ ดูแลรักษาประโยชน์นี้เป็นการมีส่วนได้เสียตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๗ วรรค สอง ดังนั้น กรณีใดจะถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐมนตรีมีส่วนได้เสียจึงจำเป็นต้องพิจารณาใน ข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้น การจะ ถือว่ารัฐมนตรีที่เป็นเจ้าของเรื่องมีส่วนได้เสียหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาเนื้อหาและวัตถุประสงค์ ของร่างกฎหมายนั้นเป็นสำคัญ กล่าวคือถ้าร่างกฎหมายนั้นมีเนื้อหาและวัตถุประสงค์ที่จะใช้บังคับ

^๔ มาตรา ๑๒๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

^๕ มาตรา ๑๗๘ ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๑๗๖ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรใน หน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

^๖ มาตรา ๑๘๑ คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคล ดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความ ผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

เป็นการทั่วไป หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือรักษาความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติหรือของสังคมหรือในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ แม้ร่างกฎหมายนั้นจะมีผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีในฐานะเป็นประชาชนหรือในฐานะผู้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป หรือเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการบริหารงานของกระทรวงที่รัฐมนตรีผู้นั้นกำกับดูแลอยู่ ย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีส่วนได้เสียในร่างกฎหมายนั้น เพราะประโยชน์นั้นเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยมีใช่เป็นประโยชน์ส่วนตัว แต่ในบางกรณีแม้ว่าสาระสำคัญหรือวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายนั้นจะใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่รัฐมนตรีบางท่านอาจได้รับประโยชน์เป็นส่วนตนโดยตรงหรือโดยอ้อมได้ เช่น รัฐมนตรีหรือภริยาเป็นเจ้าของกิจการสุรา กรณีเช่นนี้ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับอัตราภาษีสุราหรือการดำเนินกิจการสุรา ย่อมก่อให้เกิดส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่รัฐมนตรีหรือภริยานั้นได้ การจะพิจารณาว่ารัฐมนตรีผู้ใดมีส่วนได้เสียในกรณีใดหรือไม่จึงจำเป็นต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๒