

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือร้องเรียนจากเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองได้ประสานงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มีการมอบหมายกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งมาทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง และมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งไว้ว่า ต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ แต่เนื่องจากสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งโดยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐ การทำหน้าที่กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง จึงอาจเป็นเหตุให้กรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม ซึ่งเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๒ วรรคสาม มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง และมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง ... (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ...” และมาตรา ๒๓๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม” เห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งไว้เช่นนั้น ก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่เพื่อป้องกันมิให้เกิดความระแวงสงสัยในความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง โดยมาตรา ๕ บัญญัติให้มีสภาพัฒนาการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ โดยให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วย

สมาชิกมาจากหลายภาคส่วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ ส่วนมาตรา ๑๑ นั้น บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๒) และ (๓) อันได้แก่สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนสิบหกคน และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนสิบคน คณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) จึงมีหน้าที่เพียงการสรรหาเพื่อให้ได้สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๒) และ (๓) ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งเป็นเพียงหนึ่งในคณะกรรมการสรรหาทั้งหมดจำนวนเจ็ดคน ที่เข้าไปทำหน้าที่เฉพาะกิจในการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง เพื่อให้องค์ประกอบของสภาพัฒนาการเมืองเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและเพื่อให้สภาพัฒนาการเมืองทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๘) แม้กฎหมายจะบัญญัติให้สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า แต่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมิใช่คณะกรรมการที่สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองหรือสถาบันพระปกเกล้าใช้อำนาจหน้าที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง หรือสถาบันพระปกเกล้า คณะกรรมการนี้จึงมิใช่คณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐ หากแต่เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่เฉพาะในการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง เมื่อการสรรหาเสร็จสิ้นในครั้งใดภารกิจของคณะกรรมการสรรหาในครั้งนั้นก็สิ้นสุดลง การทำหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งในครั้งนั้นก็สิ้นสุดลงด้วย ทั้งนี้ ในมาตรา ๑๑ วรรคสอง ได้บัญญัติห้ามมิให้กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองเสนอชื่อตนเองหรือรับการสรรหาเป็นสมาชิกในคราวนั้น และมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองได้รับเบี้ยประชุมค่าใช้จ่าย และประโยชน์ตอบแทนอื่นในการดำเนินงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่มิให้ได้รับเงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่ง อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติอื่นใดที่กำหนดให้กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมีหน้าที่ในทางบริหารงานใด ๆ หรือเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพัฒนาการเมืองและของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า ดังนั้นการเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองของกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) จึงไม่เข้าลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์และไม่อยู่ในความหมายคำว่า กรรมการของหน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรูญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๑๗ ก วันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางจินตนา ราชนิยม
นายบท นามบุตร ผอ.กค.๑
นางนันทน์ภัส ปัญญวานันท์ รักษาราชการแทน ผอ.สค.๑
นายสิทธิพร เสาภายน ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางจินตนา ราชนิยม
เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ช่วยราชการและปฏิบัติหน้าที่
ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ว กลุ่มงานคดี ๑