

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งนอกจากบัญญัติเป็นการเฉพาะในวรรคหนึ่งแล้ว ความในวรรคสอง ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติว่า ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ ส่วนพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๗) ที่บัญญัติให้จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาสมาชิกตามมาตรา ๗ (๒) และ (๗) ประกอบด้วย (๑) กรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันมอบหมาย และตุลาการศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย (๒) อาจารย์จากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ... ที่ได้รับการเสนอจากที่ประชุมร่วมกันของอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสองคน และจากที่ประชุมร่วมกันของอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนหนึ่งคน

มีปัญหาเบื้องต้นต้องพิจารณาว่า การเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองของกรรมการการเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งว่าต้องไม่เป็นกรรมการของหน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๘) ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และ (๙) ให้ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตามมาตรา ๕ ให้สภาพัฒนาการเมืองมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเมือง ส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว มาตรา ๖ ให้สภาพัฒนาการเมืองมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการเมือง เสริมสร้างวัฒนธรรมอันดีทางการเมืองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการปกครอง ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเมืองและสถาบันทางการเมืองและการปกครอง และส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และยังให้กำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไป ได้แก่ กำหนดนโยบายและเป้าหมายในการดำเนินงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า โดยความในมาตรา ๖ วรรคสอง ให้การดำเนินการของสภาพัฒนาการเมืองมีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง สำหรับองค์ประกอบของสภาพัฒนาการเมืองนั้น มาตรา ๗ (๒) และ (๓) ให้ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม ตามค่านิยม คำว่า องค์กรภาคประชาสังคม (๒) ในมาตรา ๓ จำนวนสิบหกคน และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนสิบคน โดยการได้มาซึ่งสมาชิกดังกล่าวตามมาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ทำหน้าที่สรรหา เห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของ

คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองซึ่งมีกรรมการการเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายให้เป็นกรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่เพียงการสรรหาเพื่อให้ได้สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๒) และ (๓) เท่านั้น โดยในมาตรา ๑๑ วรรคสอง ยังห้ามมิให้กรรมการสรรหาเสนอชื่อตนเองหรือรับการสรรหาเป็นสมาชิกในคราวนั้น ทั้งกระบวนการของการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ก็มีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นลำดับขั้นตอน และความในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง กำหนดระยะเวลาในการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองว่าต้องกระทำให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และเมื่อสรรหาได้แล้ว มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกตามมาตรา ๗ (๒) และ (๓) พร้อมกับบัญชีรายชื่อสำรองซึ่งจัดลำดับ ประเภทละเท่าจำนวนสมาชิก แล้วแต่กรณี เสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อประกาศแต่งตั้ง โดยบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามความในมาตรา ๑๓ วรรคสอง ให้ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะกรรมการสรรหา และในการปฏิบัติหน้าที่และการลงมติของสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ให้มีอิสระและไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจติ่มอหมายหรือการครอบงำใด ๆ ทั้งมาตรา ๒๒ ให้กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองได้รับเบี้ยประชุม ค่าใช้จ่าย และประโยชน์ตอบแทนอื่นในการดำเนินงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่มิให้ได้รับเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่ง การสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองกระทำก็ต่อเมื่อมีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด และกรรมการการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายให้เป็นกรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) ในแต่ละคราว อาจไม่ใช่บุคคลคนเดียวกัน จึงเห็นได้ว่า การเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่มีอำนาจหน้าที่อื่นใดนอกเหนือจากการทำหน้าที่สรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๒) และ (๓) เพื่อให้องค์ประกอบของสภาพัฒนาการเมืองเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้สภาพัฒนาการเมืองทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติอื่นใดที่กำหนดให้กรรมการสรรหามีหน้าที่ในทางบริหารงานใด ๆ หรือเข้าไปก้าวล่วงแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพัฒนาการเมืองและของสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานของสถาบันพระปกเกล้าอันเป็นหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับการเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมีลักษณะเฉพาะกิจเป็นครั้งคราวตามเหตุทำให้ต้องมีการเลือก

บุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง เมื่อสรรหาเสร็จสิ้นตามเวลาที่กฎหมายกำหนด การเป็นกรรมการสรรหาในคราวนั้นก็เสร็จสิ้นไป โดยห้ามมิให้กรรมการสรรหาเสนอชื่อตนเองหรือ รับการสรรหาเป็นสมาชิกในคราวนั้น ทั้งนี้ การเป็นกรรมการสรรหาของกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) เทียบเคียงได้กับกรณี การทำหน้าที่ของประธานศาลรัฐธรรมนูญในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นกรรมการสรรหาเพื่อให้ได้มา ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น การเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองของกรรมการ การเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) จึงไม่เข้าลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่อยู่ใน ความหมายคำว่ากรรมการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ