

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม” มาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง ... (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ”

เห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งที่ให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยการนำมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) ที่กล่าวถึงลักษณะต้องห้ามของประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐ มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้กรรมการการเลือกตั้งมีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือผลประโยชน์ทับซ้อนกับการดำรงตำแหน่งหน้าที่อื่น ซึ่งการได้หรือการเสียประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งย่อมก่อให้เกิดการเสียหรือการได้ประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง อันจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ หากผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะก็จะเกิดขึ้น กฎหมายจึงต้องบัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาสมาชิกตามมาตรา ๗ (๒) และ (๓) ประกอบด้วย

(๑) กรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันมอบหมาย และตุลาการศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย”

เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองมีเจตนารมณ์ให้ผู้แทนของศาลและผู้แทนจากหลายองค์กรเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมืองเข้ามาปฏิบัติหน้าที่สรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ตามมาตรา ๗ (๒) จำนวน ๑๖ คน และมาตรา ๗ (๓) จำนวน ๑๐ คน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์ ยุติธรรม

ในส่วนของการสรรหาซึ่งเป็นตัวแทนจากคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เช่น ตามมาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๘) อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ในการให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวล้วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน ระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองทั้งสิ้น จึงถือได้ว่ากรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ เป็นที่ยอมรับนับถือ ในความเป็นกลางในทางการเมืองเกี่ยวกับการส่งเสริมประชาธิปไตยและการพัฒนาการเมืองดังกล่าว

เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ที่ได้บัญญัติให้มีสภาพัฒนาการเมือง เพื่อพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง อันเป็นการพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง และมาตรา ๖ ที่บัญญัติให้สภาพัฒนาการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง

เสริมสร้างวัฒนธรรมอันดีทางการเมือง วิถีชีวิตประชาธิปไตย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมและพัฒนาการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเมืองและสถาบันทางการเมือง และการส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชน มีความเข้มแข็งในทางการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ สรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองไว้ก็เพื่อมุ่งประสงค์ให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ มีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง เข้ามาเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ที่ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง มอบหมายให้เข้าร่วมเป็นกรรมการสรรหานี้ เป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการสรรหา มีสิทธิเพียงได้รับเบี้ยประชุม ค่าใช้จ่าย และประโยชน์ตอบแทนอื่นในการดำเนินงานตามที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกา แต่มิให้ได้รับเงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่ง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุม ค่าใช้จ่าย และประโยชน์ตอบแทนอื่น ในการดำเนินงานของกรรมการสรรหาได้กำหนดให้กรรมการสรรหาได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้ง และตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒ ก็ได้บัญญัติให้การสรรหาสมาชิก ตามมาตรา ๗ (๒) และ (๓) ต้องดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า แม้กรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย จะเข้าร่วมเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจ ไม่มีลักษณะเป็นกรรมการที่มีวาระในการดำรงตำแหน่งที่ถาวร การดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ในแต่ละครั้งเมื่อการสรรหาเสร็จสิ้นในครั้งใด การดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาตามที่ได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการการเลือกตั้งในครั้งนั้นก็สิ้นสุดลง กรรมการสรรหาไม่ได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน คงได้รับแต่เพียงเบี้ยประชุมในคราวที่มีการประชุมสรรหาเท่านั้น จึงไม่เข้าลักษณะของการเป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือไม่เข้าลักษณะของการเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐ ไม่เกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งการเป็นกรรมการสรรหาดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นการใช้สถานะ หรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด

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

นายสุพจน์ ไข่มุกด์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ