

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจในการออกระเบียบกำหนดรูปแบบของสมาชิกสภาพัฒนา
การเมือง การออกกฎระเบียบของคณะกรรมการบริหารสำนักงาน
และการจัดตั้งมูลนิธิของสภาพัฒนาการเมือง

สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สพม ๐๐๐๒/๖๑๗ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายโดยสรุปได้เป็นสี่ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สภาพัฒนาการเมืองสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกระเบียบกำหนดให้มีรูปแบบปกติที่แต่งกายด้วยชุดขาว และมีเครื่องหมายประกอบรูปแบบสำหรับสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งในประเด็นนี้สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองได้หารือไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว และสำนักนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นว่า การที่สภาพัฒนาการเมืองจะกำหนดระเบียบว่าด้วยรูปแบบและการแต่งกายของสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองในทำนองเดียวกับสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มิใช่กรณีขอใช้รูปแบบในลักษณะเดียวกับเครื่องแบบข้าราชการพลเรือน แต่การกำหนดรูปแบบดังกล่าวไม่ควรกำหนดให้เหมือนหรือคล้ายกับเครื่องแบบข้าราชการพลเรือน เพราะอาจเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้รูปแบบปกติขาวของผู้ปฏิบัติงานสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) (เรื่องเสร็จที่ ๔๕๒/๒๕๕๒) ว่า รูปแบบปกติขาวเป็นเครื่องแบบพิธีการที่ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ เมื่อพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ได้กำหนดเรื่องรูปแบบปกติขาวไว้โดยเฉพาะ และไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติในการออกระเบียบให้ใช้รูปแบบปกติขาวเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ การออกระเบียบดังกล่าวจึงไม่สามารถกระทำได้นั้น สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองจึงได้ดำเนินการออกแบบรูปแบบและการแต่งกายของสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง โดยให้มีเครื่องหมายประกอบรูปแบบในทำนองเดียวกับสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติฯ โดยมีให้เหมือนหรือคล้ายกับเครื่องหมายประกอบรูปแบบชุดปกติขาวของข้าราชการพลเรือน

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการบริหารสำนักงานสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ ในการออกกฎระเบียบเพื่อกำกับดูแลการบริหารงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองได้หรือไม่ และอำนาจดังกล่าวรวมถึงการวางระเบียบเกี่ยวกับการเงิน ทรัพย์สิน และหลักเกณฑ์วิธีการในการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองหรือไม่

เนื่องจากกรรมการบริหารสำนักงานบางท่านมีความเห็นว่า มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารสำนักงานมีอำนาจออกกฎระเบียบต่าง ๆ ได้นอกจากนี้ มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ กำหนดให้เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้ามีหน้าที่บริหารงานของสำนักงานฯ ให้เป็นไปตามนโยบายและระเบียบที่ออกโดยสภาพัฒนาการเมือง ดังนั้น อำนาจในการออกระเบียบต่าง ๆ จึงเป็นอำนาจของสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๖ (๕) ประกอบกับมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองมีความเห็นว่าการที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารสำนักงานมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของสำนักงานฯ ให้เป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง ย่อมเทียบได้กับอำนาจของสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ ที่กำหนดให้สภาพัฒนาการเมืองมีอำนาจกำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไป ดังนั้น หากมีความเห็นว่าสภาพัฒนาการเมืองซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไป มีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานฯ แล้ว คณะกรรมการบริหารสำนักงานซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของสำนักงานฯ ก็ต้องมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานฯ ได้เช่นเดียวกัน

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่มีความเห็นว่าคณะกรรมการบริหารสำนักงานไม่มีอำนาจออกกฎระเบียบเพื่อกำกับดูแลการบริหารงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง จะมีผลให้กฎระเบียบที่คณะกรรมการบริหารสำนักงานได้ออกไปแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะการออกกฎระเบียบโดยสภาพัฒนาการเมืองในวาระเริ่มแรก ที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารสำนักงาน โดยอ้างบทอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ จะมีผลให้กฎระเบียบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นเพียงการอ้างอิงบทอาศัยอำนาจคลาดเคลื่อนซึ่งที่ถูกต้องควรอ้างบทอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ

เนื่องจากในวาระเริ่มแรกสภาพัฒนาการเมืองได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ ออกระเบียบสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งรองเลขาธิการ และการปฏิบัติราชการแทนหรือการรักษาราชการแทนเลขาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อกำหนดให้มีการแต่งตั้งรองเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง จึงมีข้อพิจารณาว่าระเบียบดังกล่าวจะใช้บังคับได้หรือไม่ และการที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีการแต่งตั้งรองเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองสามารถทำได้หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ กำหนดให้เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงานฯ และอาจมีรองเลขาธิการคนหนึ่งหรือหลายคนปฏิบัติหน้าที่แทนตำแหน่งนั้น

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ จึงมิได้ให้อำนาจแต่งตั้งตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองไว้ ตำแหน่งรองเลขาธิการที่จะแต่งตั้งได้จึงต้องเป็นตำแหน่งรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าเท่านั้นใช่หรือไม่

ประเด็นที่สี่ สภาพพัฒนาการเมืองจะสามารถนำเงินกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองไปใช้เพื่อจัดตั้งมูลนิธิของสภาพพัฒนาการเมืองได้หรือไม่ เพียงใด เนื่องจากมีสมาชิกสภาพพัฒนาการเมืองเสนอให้คณะกรรมการกิจการสภาพพัฒนาการเมืองพิจารณาจัดตั้งมูลนิธิของสภาพพัฒนาการเมืองโดยใช้งบประมาณจากเงินกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ซึ่งสำนักงานสภาพพัฒนาการเมืองเห็นว่า มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมืองฯ กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในสถาบันพระปกเกล้าเพื่อช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน หรือสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ และจากการศึกษาการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการจัดตั้งมูลนิธิ พบว่างบประมาณภาครัฐที่เคยมีการสนับสนุนให้แก่มูลนิธินั้นเป็นการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีในลักษณะเงินอุดหนุนให้แก่มูลนิธิ ไม่ใช่การอนุมัติงบประมาณภาครัฐเพื่อการก่อตั้งมูลนิธิซึ่งถือเป็นองค์กรภาคเอกชน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสภาพพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนสถาบันพระปกเกล้า (สำนักงานสภาพพัฒนาการเมือง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่เครื่องแบบปกติขาวเป็นเครื่องแบบที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องแบบข้าราชการ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติเครื่องแบบข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ผู้ที่จะแต่งเครื่องแบบดังกล่าวได้ถ้ามิใช่เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนแล้ว จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกำหนดเครื่องแบบขึ้นเป็นการเฉพาะ การที่สภาพพัฒนาการเมืองจะออกระเบียบกำหนดให้มีเครื่องแบบปกติที่แต่งกายด้วยชุดขาว และมีเครื่องหมายประกอบเครื่องแบบสำหรับสมาชิกสภาพพัฒนาการเมือง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖^๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาพพัฒนา

^๑มาตรา ๖ ลักษณะ ชนิด และประเภทของเครื่องแบบตามมาตรา ๕ จะสมควรอย่างไร และจะต้องแต่งเมื่อไร โดยเงื่อนไขอย่างใด ให้เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎหรือข้อบังคับซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

^๒มาตรา ๖ เพื่อให้บรรลุลักษณะประสงค์ตามมาตรา ๕ ให้สภาพพัฒนาการเมืองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้

(ก) จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีภายใต้แผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผน

(ข) ติดตามสอดส่องและประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเคร่งครัด

(ค) ประสานการดำเนินงาน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาการเมือง

(๒) เสริมสร้างวัฒนธรรมอันดีทางการเมือง วิถีชีวิตประชาธิปไตย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเมืองและสถาบันทางการเมืองรวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

การเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะมาตราดังกล่าวเป็นเพียงกำหนดให้สภาพพัฒนาการเมืองมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไปเท่านั้น โดยมีได้มีบทบัญญัติใดให้ตีความได้ว่าเป็นการให้อำนาจสภาพพัฒนาการเมืองในการออกระเบียบเรื่องรูปแบบไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ มาตรา ๑๔๖^๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับผู้ไม่มีสิทธิที่จะสวมเครื่องแบบหรือประดับเครื่องหมายด้วย ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ในเรื่องเสร็จที่ ๔๕๒/๒๕๕๒^๔ อย่างไรก็ดี หากสภาพพัฒนาการเมืองจะออกระเบียบว่าด้วย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(ก) ส่งเสริมการพัฒนาศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม และประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดิน สถาบันการเมือง องค์การตามรัฐธรรมนูญ ให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรมให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

(ข) ประสานให้สถาบันการเมือง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เห็นความสำคัญและร่วมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานดังกล่าว

(๔) ส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง รวมทั้งการดำเนินการต่อไป

(ก) สนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมให้เกิดความเข้มแข็ง

(ข) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคพลเมืองในการเผยแพร่และจัดกิจกรรมการเรียนรู้เกี่ยวกับการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(ค) เผยแพร่และส่งเสริมจิตสำนึกความเป็นพลเมือง สิทธิ และหน้าที่ของพลเมือง ตลอดจนการเรียนรู้ของประชาชน ชุมชน และเครือข่ายในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสมานฉันท์ในความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ภูมิโนเวศน์ และวัฒนธรรม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี

(ง) ส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือประชาชน ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมให้สามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนด้านต่าง ๆ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(จ) ร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) กำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไป รวมทั้งการดำเนินการต่อไป

(ก) วางระเบียบเกี่ยวกับการเงิน ทรัพย์สิน และหลักเกณฑ์วิธีการในการใช้จ่ายเงินกองทุน

(ข) กำหนดนโยบายและเป้าหมายในการดำเนินงานของสำนักงาน

(ค) จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชน

(๖) ดำเนินการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การดำเนินการของสภาพพัฒนาการเมืองต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง และการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วนทางสังคมและจากภูมิภาคต่าง ๆ

มาตรา ๑๔๖ ผู้ใดไม่มีสิทธิที่จะสวมเครื่องแบบหรือประดับเครื่องหมายของเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล หรือไม่มีสิทธิใช้ยศ ตำแหน่ง เครื่องราชอิสริยาภรณ์หรือสิ่งที่มีหมายถึงเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กระทำการเช่นนั้นเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนมีสิทธิต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้เครื่องแบบปกติขาวของผู้ปฏิบัติงาน สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๐๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เครื่องแต่งกายของสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ (๕)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ เพื่อให้มีการแต่งกายเหมือน ๆ กัน และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ย่อมเป็นดุลพินิจของสภาพัฒนาการเมืองที่จะกระทำได้ แต่การแต่งกายต้องไม่เหมือนหรือคล้ายกับเครื่องแบบปกติขาว และจะใช้เครื่องแต่งกายนั้นแทนเครื่องแบบปกติขาวสำหรับเข้าร่วมรัฐพิธีหรือราชพิธีต่าง ๆ เช่นเดียวกับเครื่องแบบปกติขาวไม่ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อมาตรา ๒๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารสำนักงานมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานของสำนักงานฯ ให้เป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ ให้สภาพัฒนาการเมืองมีอำนาจกำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไป และให้มีอำนาจวางระเบียบและกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการดำเนินงานของสำนักงานฯ ไว้ต่างหาก อำนาจของคณะกรรมการบริหารสำนักงานจึงไม่รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบเพื่อกำกับดูแลการบริหารงานของสำนักงานฯ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาพัฒนาการเมือง ดังจะเห็นได้ว่า แม้แต่มาตรา ๒๗^๗ ซึ่งกำหนดหน้าที่ของเลขาธิการไว้ ก็ยังกำหนดให้เลขาธิการมีหน้าที่บริหารงานของสำนักงานฯ ให้เป็นไปตามนโยบายและระเบียบที่ออกโดยสภาพัฒนาการเมือง

ประเด็นที่สาม เห็นว่า ตามที่ได้ให้ความเห็นในประเด็นที่สองแล้วว่า คณะกรรมการบริหารสำนักงานไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ ออกกฎระเบียบเพื่อกำกับดูแลการบริหารงานของสำนักงานฯ ได้ จึงมีผลทำให้กฎระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการบริหารสำนักงานเป็นกฎระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกฎระเบียบที่ออกโดย

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖มาตรา ๒๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารสำนักงาน มีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของสำนักงานให้เป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง ประกอบด้วยประธานสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานสภาเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการซึ่งสมาชิกตามมาตรา ๗ (๑) (๒) และ (๗) เลือกกันเองในแต่ละประเภทให้เหลือประเภทละหนึ่งคน และกรรมการซึ่งสมาชิกตามมาตรา ๗ (๓) (๔) และ (๕) ร่วมกันเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

^๗มาตรา ๒๗ เลขาธิการมีหน้าที่บริหารงานของสำนักงานให้เป็นไปตามนโยบายและระเบียบที่ออกโดยสภาพัฒนาการเมือง และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงานต่อประธานสภา

(๒) จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีและกรอบวงเงินงบประมาณสำหรับการปฏิบัติการตามแผนปฏิบัติการของสำนักงานเสนอคณะกรรมการบริหารสำนักงานเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้เสนอต่อสภาพัฒนาการเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

(๓) เป็นนายทะเบียนองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๗ (๒)

(๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานสภาหรือคณะกรรมการบริหารสำนักงานมอบหมาย

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสำนักงาน ให้คณะกรรมการบริหารสำนักงานวินิจฉัยชี้ขาด และให้เลขาธิการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

สภาพพัฒนาการเมืองในวาระเริ่มแรก ที่ทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารสำนักงาน นั้น มาตรา ๓๙^๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมืองฯ กำหนดให้สภาพพัฒนาการเมืองทำหน้าที่ในวาระเริ่มแรก ดำเนินการออกระเบียบที่จำเป็นตามพระราชบัญญัตินี้ โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว สภาพพัฒนาการเมืองจึงมีอำนาจออกระเบียบดังกล่าวได้เอง โดยมีใช่เป็นการทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารสำนักงานแต่อย่างใด ดังนั้น การที่กฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมืองฯ ในวาระเริ่มแรก แม้จะระบุว่าทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารสำนักงาน ก็เป็นเพียงการออกกฎระเบียบโดยอ้างอิงบทอาศัยอำนาจที่ไม่ถูกต้องหรืออ้างโดยหลงผิดหรือเกินความจำเป็น อันมิได้ทำให้กฎระเบียบนั้นเสียไป หรือมิได้ทำให้คณะกรรมการบริหารสำนักงานมีอำนาจในการออกกฎระเบียบขึ้นมาแต่ประการใด

สำหรับปัญหาที่ว่า ระเบียบสำนักงานสภาพพัฒนาการเมืองว่าด้วยคุณสมบัติหลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งรองเลขาธิการ และการปฏิบัติราชการแทนหรือการรักษาราชการแทนเลขาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งออกโดยสภาพพัฒนาการเมืองในวาระเริ่มแรก ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งรองเลขาธิการสำนักงานสภาพพัฒนาการเมืองขึ้น จะใช้บังคับได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ระเบียบที่ออกในวาระเริ่มแรกจะใช้บังคับได้ แต่ก็ใช้บังคับได้เฉพาะเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมืองฯ เท่านั้น โดยที่มาตรา ๒๖^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมืองฯ กำหนดให้เลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงานฯ และอาจมีรองเลขาธิการคนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อทำหน้าที่ตามที่เลขาธิการมอบหมาย และบทบัญญัติมาตรา ๓^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทนิยามคำว่า “เลขาธิการ” ไว้แล้ว ว่าให้หมายความถึงเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า โดยมีได้มีบทนิยามคำว่า “รองเลขาธิการ” ขึ้นไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น คำว่า “รองเลขาธิการ” จึงต้องหมายถึงรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีการตั้งรองเลขาธิการสำนักงานสภาพพัฒนาการเมืองขึ้นใหม่ จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมืองฯ ระเบียบสำนักงานสภาพพัฒนาการเมืองว่าด้วยคุณสมบัติหลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งรองเลขาธิการ และการปฏิบัติการแทนหรือการรักษาราชการแทนเลขาธิการฯ

^๘มาตรา ๓๙ ในวาระเริ่มแรก ให้สภาพพัฒนาการเมืองประกอบด้วยผู้ที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งเป็นประธานสภา ผู้แทนองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนจำนวนสามคน ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมอื่นจำนวนสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนห้าคน ทั้งนี้ ตามที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง

ผู้ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ (๑)

ให้สภาพพัฒนาการเมืองตามวรรคหนึ่งดำเนินการออกระเบียบที่จำเป็นตามพระราชบัญญัตินี้ และดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาพพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ ให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีให้นามตรา ๑๘ มาใช้บังคับ

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๐}มาตรา ๒๖ ให้เลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงานฯ และอาจมีรองเลขาธิการคนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อทำหน้าที่ตามที่เลขาธิการมอบหมาย

^{๑๑}มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สถาบัน” หมายความว่า สถาบันพระปกเกล้าตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันพระปกเกล้า

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานสภาพพัฒนาการเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบัน

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสถาบัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดให้มีตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง และวิธีการแต่งตั้งรองเลขาธิการดังกล่าว จึงไม่อาจใช้บังคับได้

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า การที่สภาพัฒนาการเมืองจะนำเงินกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองมาใช้เพื่อจัดตั้งมูลนิธิของสภาพัฒนาการเมืองได้หรือไม่ นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวเป็นหลัก เมื่อมาตรา ๓๑^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ กำหนดให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองขึ้นในสถาบันพระปกเกล้า เพื่อช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ โดยมีได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมูลนิธิแต่อย่างใด การที่สภาพัฒนาการเมืองจะนำเงินกองทุนฯ ไปใช้สำหรับจัดตั้งมูลนิธิของสภาพัฒนาการเมืองจึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ และไม่อาจทำได้

(นายดิศพัทธ์ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

^{๑๒}มาตรา ๓๑ ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองขึ้นในสถาบันเพื่อช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามมาตรา ๔๒
- (๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- (๔) ดอกผลหรือรายได้อื่น
- (๕) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

การรับเงินหรือทรัพย์สินตาม (๓) ต้องไม่มีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่กำหนดทิศทางการดำเนินการของสภาพัฒนาการเมือง และต้องมีใช้เป็นารับเงินหรือทรัพย์สินจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ