

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ (กรณีสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

สรุปข้อเท็จจริง

๑. นายสุริยะใส กตะศิลา มีหนังสือที่ ครป.(พิเศษ)/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖ ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สรุปได้ ดังนี้

ตามที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาขานิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๒ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ตามลำดับ เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการอื่นๆ ของคณะกรรมการสรรหา เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาย่อมมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหา และต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสถาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาได้ทำการออกเสียงลงคะแนนถึง ๑๕ รอบ นอกจากนี้ยังได้มีการประชุมลับระหว่างการออกเสียงลงคะแนนถึง ๒ ครั้งด้วยกัน โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมปรากฏไว้ภายหลังการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้ง จึงเห็นได้ว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้น ย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่จะก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัตินี้ มิได้มีการตกลงไว้ตั้งแต่ต้นว่า ในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับหรือไม่ มีขึ้นในรอบใด การกระทำเช่นนี้ถือว่าการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการสรรหา ซึ่งเทียบเคียงกรณีตัวอย่างของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้

ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ว่าการเปลี่ยนแปลงกติกาในรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ในการพิจารณากระบวนการคัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทช.) ที่ระบุว่า การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ ขั้นตอน ที่คณะกรรมการสรรหาได้ตกลงไว้แต่ต้นแล้ว ในภายหลังจากที่ได้รับทราบคะแนนของผู้สมัครแล้วนั้น มีผลให้กระบวนการสรรหาดังกล่าวไม่เคารพกฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นธรรม ไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือที่ ผร ๒๕/๑๒๗๔ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ ดังนี้

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการจำนวน ๑๕ รอบ และมีการประชุมลับ ๒ ครั้ง คือ หลังรอบที่ ๑๓ และหลังรอบที่ ๑๗ โดยในการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้ง ที่ประชุมได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาออกนอกห้องประชุม และไม่มีการจดบันทึกหรือจกรายงานการประชุมดังกล่าว และปรากฏว่า ก่อนการประชุมลับครั้งแรกมีผู้สมัคร ๒ คน คือ นายไชยวัฒน์ สัตยาประเสริฐ และนายปรีชา พลิตธำรง มีคะแนนนำคู่ที่ เกือบจะถึงเกณฑ์สามในสี่ คือ ๑๐ คะแนน แต่เมื่อมีการประชุมลับครั้งที่ ๑ คะแนนของทั้ง ๒ คน กลับลดน้อยถอยลงตามลำดับ แต่คะแนนของศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ผู้ไม่ได้รับคะแนนเลยใน ๕ รอบสุดท้ายก่อนหน้าการประชุมลับกลับมีคะแนนสูงมากขึ้นตามลำดับ และหลังการประชุมลับครั้งที่ ๒ คะแนนของผู้สมัคร ๒ คน คือ นายไชยวัฒน์ สัตยาประเสริฐ และนายปรีชา พลิตธำรง ก็ลดลงจนเหลือ ๐ และ ๑ คะแนน ส่วนศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ก็ได้คะแนนถึงสามในสี่ คือ ๑๐ คะแนน ในรอบที่ ๑๕

การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้นว่า ในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับหรือไม่ มีขึ้นรอบใดนั้น ย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ดังนั้นจึงเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (โดยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๘/๒๕๕๕ เรื่องการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๓๘ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ)

และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอ ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงต้องหมายความถึงเรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่สำหรับกรณีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังเช่นที่กล่าว ดังนั้นการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการกระทำขององค์กรที่มีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ เรื่อง ขอให้เพิกถอนระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ ในจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเห็นว่าเรื่องนี้ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ดังนั้น ปัญหาที่ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาบุคคลต่าง ๆ ไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงสมควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยนี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๗ (๑) และ

มาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงขอให้พิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

๑) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

๒) หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่มีผู้ร้องเรียนมา ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๖

ข้อพิจารณา

เรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาในขั้นแรกว่า คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ ซึ่งจากการพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมิได้ใช้อำนาจของตนตามมาตรา ๑๕๗ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของตนตามมาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อที่จะพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และยังไม่มียุติข้อโต้แย้งจากฝ่ายผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด กลับมาตั้งปัญหาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจที่จะพิจารณาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสรรหาฯ ได้หรือไม่ เรื่องทั้งหมดจึงกลายเป็นเรื่องการขอปรึกษาหารือศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องที่ยังไม่เกิดขึ้น และเรื่องนี้ก็มีสาเหตุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คำวินิจฉัย

เมื่อประเด็นที่ ๑ เป็นเรื่องขอปรึกษาหารือ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอาจรับไว้พิจารณาได้ตามแนวทาง คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๕๖ จึงให้ยกคำร้องในประเด็นนี้และไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยตามประเด็นที่ ๒ ในชั้นนี้จนกว่าจะมีการร้องเรียนที่ถูกต้องและช่องทางที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยได้

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ