คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๔๖ **วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖**

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรณีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

ข้อ ๑ มูลกรณีเรื่องนี้สืบเนื่องจากพลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ (เรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๙/๒๕๔๔) ขอให้ผู้ร้องวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๒ ผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คือ บุคคลตามมาตรา ๑๙๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งถ้าผู้ร้องเห็นว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คือ บุคคล (ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น) ตามมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ร้องจึงจะมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนไว้วินิจฉัยว่า การกระทำ (กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง) ของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และถ้าผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญต่อไป แต่ถ้าการพิจารณาในเบื้องต้นดังกล่าวผู้ร้องเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มิใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ร้องย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับเรื่องไว้วินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อ ๓ ต่อมาผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว (คำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๙/๒๕๔๔) ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๓๘ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์

สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

ข้อ ๔ จากผลคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๕/๒๕๔๔ พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ จึงยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ (เรื่องร้องเรียนที่ ๖๕๗/๒๕๔๔) โต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงต้องวินิจฉัยรับเรื่องร้องเรียนเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๕ สืบเนื่องจากการที่พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ โต้แย้งว่าผู้ร้องมีอำนาจรับเรื่องที่ตนและคณะร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจเสนอเรื่องกระบวนการสรรหาดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ นั้น ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น กับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสังกัดวุฒิสภาในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่างๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหานี้จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงและผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป ผู้ร้องจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้ คำร้องจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ๒ ประการคือ

๑. ผู้ร้องจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาหรือประธานรัฐสภา และ

๒. ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คดีนี้ ผู้ร้องคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๖ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ คำร้องของผู้ร้องจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อที่หนึ่งของมาตรา ๒๖๖ แล้ว

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า คำร้องนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อสองของมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ คือ **เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** (ผู้ร้อง) หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ ร้องเรียนต่อผู้ร้องว่ากระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ผู้ร้องวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหา ฯ ดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อคณะกรรมการสรรหา ฯ ไม่ใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

ซึ่งพลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ร้องว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนนั้นไม่ถูกต้อง ผู้ร้องเห็นว่า**เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง** จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีตามคำร้อง ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง เนื่องจากผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) วินิจฉัยหนังสือร้องเรียนว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องนี้และได้มีการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเกิดขึ้น คือ พลตำรวจเอก ประทิน ฯ และคณะ ผู้ร้องเรียนได้คัดค้านคำวินิจฉัยของผู้ร้อง ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง การที่ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั้งสองประการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติด้วยคะแนนเสียง ๕ ต่อ ๖ โดยเสียงข้างมากเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ข้าพเจ้าเป็นเสียงข้างน้อยซึ่งเห็นว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ถึงอย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าขอวินิจฉัยประเด็นที่ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยมีว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

มาตรา ๑๙๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) ให้อำนาจผู้ร้องที่จะพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในกรณีมีการร้องเรียนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นว่า ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ฯลฯ หากผู้ร้องเห็นว่าการกระทำของบุคคลดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองวินิจฉัยตามมาตรา ๑๙๘ ดังนั้น ผู้ร้องก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะตีความหรือใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่า บุคคลใดเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๙๗ (๑) หรือไม่ ซึ่งหมายความว่า กรณีตามคำร้องผู้ร้องย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) หรือไม่ เพราะเป็นการวินิจฉัยเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ กำหนดไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง มีอำนาจพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) หรือไม่

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ