

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

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

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ สรุปว่า

๑. นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ผู้ร้องเรียน ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชี รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อบุคคลสภา ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) นั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรก ระหว่างนั้น จำนวน ๒ ครั้ง โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมลับดังกล่าว ซึ่งต่อมาปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับการ คัดหมายว่าจะได้รับการสรรหากลับไม่ได้รับการสรรหา (ประเมินจากการลงคะแนนในรอบแรกๆ ก่อนมีการประชุมลับ) ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการ ลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้นย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่จะก่อให้เกิด ความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ จึงขอให้ผู้ร้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย

๒. ผู้ร้องพิจารณาหนังสือร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

๒.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการสรรหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างกว้างๆ และกำหนดห้ามตีในการ เสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าจำนวนสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะกรรมการ สรรหาฯ ย่อมมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เสนอต่อประธานวุฒิสภาภายในเวลาดังกล่าว แต่จากข้อเท็จจริง ปรากฏว่า การออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการจำนวน ๑๕ รอบ และมีการประชุมลับ ๒ ครั้ง คือ หลังรอบที่ ๑๓ และหลังรอบที่ ๑๗ โดยในการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้งที่ประชุมได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานอกห้องประชุม และไม่มีการจดบันทึกหรือจดยางานการประชุมดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่าการเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันได้ตั้งแต่ต้นว่าในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับ เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า บุคคลซึ่งได้รับการคาดหมายว่าควรได้รับการสรรหา (ประเมินจากคะแนนที่ได้รับ) ก่อนมีการประชุมลับ กลับไม่ได้รับการสรรหา ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒.๒ ผู้ร้องเห็นว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น ต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ไว้เป็นบรรทัดฐานว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล สำหรับของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

๒.๓ ปัญหาที่ว่า ผู้ร้องจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาบุคคลต่างๆ ไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหานี้จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติว่า

(๑) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

(๒) หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ต่อไปด้วย

๒.๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๖ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทราบแล้ว

ข้อวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ร้องมุ่งประสงค์ให้คำขอข้อ (๑) เป็นคำขอหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องโดยการขอให้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้วจึงนำผลของการพิจารณาตามคำขอข้อ (๑) นี้ ไปเป็นเหตุในการขอให้พิจารณาตามคำขอข้อ (๒) ซึ่งเป็นการขอให้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีเกี่ยวกับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ดังนั้น จึงจะพิจารณาอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ก่อน

๑. กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คำร้องที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วจริง ไม่ใช่เป็นเพียงการหาหรือมายังศาลรัฐธรรมนูญว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ มีอำนาจดำเนินการหรือไม่

๒. องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น หรือประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือหากมีการโต้แย้งโดยองค์กรอื่นที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือโดยบุคคลใด ๆ ซึ่งทั้งองค์กรอื่นหรือบุคคลใด ๆ นี้ไม่ใช่ผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง

ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ แต่ก็อาจเป็นผู้ริเริ่มเสนอเรื่องต่อ “ประธานรัฐสภา” และหากประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาก็เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ได้

ตามคำขอข้อ (๑) ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ นั้น วินิจฉัยว่า

โดยที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ใช้มาตรา ๑๕๗ (๑) ยังไม่ได้ใช้อำนาจของตนวินิจฉัยหรือตีความว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ เมื่อผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องจึงยังไม่เกิดขึ้นจริงและย่อมมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องอันจะนำไปสู่การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ร้อง หรือโดยประธานรัฐสภาได้ การที่ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ นั้น จึงไม่ใช่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เมื่อยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริงเนื่องจากผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว การเสนอคำร้องดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงไม่รับคำร้องในส่วนที่ขอให้พิจารณาตามข้อ (๑) นี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ส่วนคำร้องตามข้อ (๒) ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมยังไม่สามารถขอให้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ได้ เพราะยังไม่ครบเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจของตน คำร้องในข้อนี้จึงตกไปด้วย

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ