

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๒๐/๒๕๖๔

วันที่ ๑๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
วุฒิสภา ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๘๘ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ กำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติ
โดยไม่เป็นธรรม วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพได้รับความ
ความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน วรรคสาม บัญญัติว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล
ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย
หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม
หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้
มาตรา ๑๘๘ กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของศาลปกครองดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการ
ศาลปกครองเพื่อความเป็นอิสระ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คดีนี้ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ตามคำร้องเรียนของ
นายรัชันท์ ธนานันท์ ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๑๕ วรรคสาม และมติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องที่ไม่ให้ความเห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรง
ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๑๘๘ อ้างว่า
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๘ บัญญัติว่า การบริหารงาน

บุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในศาลปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองไม่เกินสองคน บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองเป็นการบริหารงานบุคคลต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม บัญญัติให้ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาก่อน เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ การที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

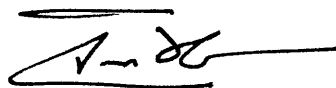
ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องเรียนผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ๒ ครั้ง แต่วุฒิสภาไม่เห็นชอบทั้ง ๒ ครั้ง

เห็นว่า ศาลปกครองเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๒๗๗ บัญญัติหลักการให้ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีที่มา ๒ ทาง คือ มาจากการเลื่อนตำแหน่งจากศาลปกครองชั้นต้น และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบัญญัติให้ผู้ทรงคุณวุฒิต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ได้เป็นตุลาการมาก่อนให้เป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด แต่มาจากบุคลากรในองค์กรอื่น ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจและวัฒนธรรมการทำงานแตกต่างไปจากองค์กรตุลาการ เป็นหลักการใหม่ที่แตกต่างจากการแต่งตั้งตุลาการศาลสูงของศาลยุติธรรมที่แต่งตั้งจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานใช้หน้าที่และอำนาจตุลาการในองค์กรตุลาการเป็นเวลายาวนานหลายสิบปี ได้รับปลูกฝังอุดมการณ์ จริยธรรม และวัฒนธรรมการทำงานอย่างหนักแน่น หากผู้ใดมีปัญหาด้านความซื่อสัตย์สุจริตหรือความประพฤติย่อมนถูกดำเนินการทางวินัยให้พ้นจากราชการไปก่อนที่จะขึ้นสู่ตำแหน่งในศาลสูง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงบัญญัติการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาเพื่อการถ่วงดุลโดยละเอียดรอบคอบ หลักการดังกล่าวยังคงได้รับการยืนยันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ ดังนั้น การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกได้ยึดถือปฏิบัติตลอดมาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีได้บัญญัติที่มาของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด เพียงแต่บัญญัติการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง ต้องมีความเป็นอิสระตามมาตรา ๑๙๘ แม้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ เนื่องจากมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้แล้วทำนองเดียวกับหลักการออกหมายจับอาญาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๗ บัญญัติให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจออกหมายจับอาญา หลักการนี้ได้รับการบัญญัติในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยแก้ไขเพิ่มเติมลงในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๗ และได้รับการยืนยันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ วรรคสาม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ได้มีบทบัญญัติทำนองนี้อีกเนื่องจากมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองแล้วเช่นกัน ดังนั้น การแต่งตั้งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีบัญญัติไว้แล้วตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองไว้แล้ว ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีก การแต่งตั้งผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็นคนละประเด็นกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมีอิสระในการพิจารณาเสนอชื่อผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ เมื่อบุคคลใดได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้ว การบริหารงานก็อยู่ภายใต้ความเป็นอิสระของการบริหารงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองต่อไป การบัญญัติให้ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาก่อน ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคกันในกฎหมาย และไม่ใช่ว่าการเลือกปฏิบัติ

การกระทำของวุฒิสภาผู้ถูกร้องที่มีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกับการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมถึงอัยการสูงสุด เป็นต้น

อาศัยเหตุผลข้างต้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๙๘



(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ