

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๑๕๘ สรุปสาระสำคัญของคำร้องได้ ดังนี้

นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ผู้ร้องเรียนยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) นั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรกระหว่างนั้น จำนวน ๒ ครั้ง โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมลับดังกล่าว ซึ่งต่อมาปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหากลับไม่ได้รับการสรรหา (ประเมินจากการลงคะแนนในรอบแรกๆ ก่อนมีการประชุมลับ) ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้นย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ จึงขอให้ผู้ร้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย

ผู้ร้องพิจารณาหนังสือร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างกว้างๆ และกำหนดให้มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะกรรมการ

สรรหา ฯ ย่อมมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เสนอต่อประธานวุฒิสภาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่จากข้อเท็จจริง ปรากฏว่า การออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหา ฯ ได้ดำเนินการจำนวน ๑๕ รอบ และมีการประชุมลับ ๒ ครั้ง คือ หลังรอบที่ ๑๓ และหลังรอบที่ ๑๗ โดยในการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้ง ที่ประชุมได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาออกนอกห้องประชุม และไม่มีการจดบันทึกหรือจดยางานการประชุมดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่า ได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้นว่าในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับ เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา ประกอบกับจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า บุคคลซึ่งได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหา (ประเมินจากคะแนนที่ได้รับ) ก่อนมีการประชุมลับ กลับไม่ได้รับการสรรหา ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๒) ผู้ร้องเห็นว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น ต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ไว้เป็นบรรทัดฐานว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล สำหรับคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการกระทำขององค์กรที่มีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

(๓) อย่างไรก็ดี ผู้ร้องก็เห็นว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ในจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ เรื่องนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

(๔) ปัญหาที่ว่า ผู้ร้องจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหามุคคลต่าง ๆ ไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหานี้จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง กรณีดังกล่าวจึงถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

๒. หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อไปด้วย

พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีตามคำร้องในประเด็นที่หนึ่ง ไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะมิใช่กรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ยังมีได้ใช้อำนาจของตนตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แต่ประการใด

และยังไม่มีปัญหาโต้แย้งการใช้อำนาจของผู้ร้อง นอกจากนั้น คำร้องนี้มีลักษณะเป็นการขอปรึกษาว่า ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะให้คำปรึกษาแก่องค์กรต่าง ๆ เมื่อไม่รับวินิจฉัยประเด็นที่หนึ่งตามคำร้องแล้ว จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นที่สองซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องจากประเด็นที่หนึ่งเช่นกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ