

## คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๔๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

ประธานรัฐสภาได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๗ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ความว่าด้วย นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ รวม ๕๔ คน ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๗ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๕๗ หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๓) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

มาตรา ๒๕๗ บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕๖

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ คณะกรรมการสามัญฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะเพื่อทำหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมี พลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาฯ ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญฯ พิจารณาโดยสรุปผลการศึกษาได้ว่า กระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในครั้งนี้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเมื่อคณะกรรมการสามัญฯ พิจารณารายงานฉบับดังกล่าวแล้ว ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ

จากการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญฯ ถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑๔ คน พบว่า มีผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสามัญฯ เห็นว่ามติของคณะกรรมการสรรหาที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่ “เทียบเท่าอธิบดี” หรือไม่นั้นไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการสามัญฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๗ ปรากฏว่า คณะกรรมการสรรหาฯ มีมติกำหนดวิธีการสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อโดยให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกินสองคน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งปรากฏว่ามีผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน ๕๕ คน

ในการประชุมคณะกรรมการสรรหา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสรรหา ได้พิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัคร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบ มาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็น รัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการ ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมการสามัญฯ ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาเองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความคิด เป็น ๒ แนวทาง คือ

**แนวทางที่หนึ่ง** เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่ง ผู้บัญชาการเหล่าทัพ

**แนวทางที่สอง** เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรง ตำแหน่งว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสรรหาได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามแนวทาง ที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรง ตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการสรรหา ผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ เสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/ (ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมีรายชื่อดังนี้

- |                                     |                                   |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ | อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ   |
| ๒. นายเชาว์ อรรถมานะ                | รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ      |
| ๓. นายวิสุทธิ์ โพธิแทน              | อดีตรกรรมการการเลือกตั้ง          |
| ๔. นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์       | อดีตรอัยการสูงสุด                 |
| ๕. นายชิตชัย พานิชพัฒน์             | อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. |

๖. นายยงยุทธ กปิลกาญจน์	อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๗. พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร	อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๘. พลเอก ชูชาติ สุขสงวน	เจ้ากรมพระธรรมนูญ
๙. นายประเสริฐ เจียมนิลศิริ	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๐. นายจรูญ อินทจาร	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๑. นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๒. พลเอก ชัยศึก เกตุทัต	อดีตรองเลขาธิการทั่วไป (จอมพล)
๑๓. นายชัยรัตน์ มาประณีต	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์
๑๔. นายชาติชาตรี โยสีดา	อดีตอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้

๑. นายวิสุทธ์ โภชิตแทน	อดีตรองกรรมการการเลือกตั้ง
๒. นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์	อดีตรองอธิบดีกรมการปกครอง
๓. นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๔. พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิน	อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
๕. นายยงยุทธ กปิลกาญจน์	อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๖. นายชิดชัย ปานิชพัฒน์	อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
๗. นายเชาว์ อรรถมานะ	รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กับคณะ เห็นว่าการสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อ พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิน อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และ นายชิดชัย ปานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่าง

คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวุฒิสภา

ในฐานะประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีลักษณะครบถ้วน ตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งบัดนี้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึง ๕๔ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า กระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ จึงอนุโลมได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และเมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ให้อำนาจแก่ประธาน รัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น หาก ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ให้เป็นบรรทัดฐานก็น่าที่จะ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างดี ในฐานะประธานรัฐสภา จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามคำขอของนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กับคณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัย คำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึง ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงาน เทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่ นั้น ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

๒. หากมติของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ทำให้ กระบวนการสรรหาทั้งหมดต้องเสียไป จะต้องมีการสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แทนผู้ที่ได้รับเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติดังกล่าวที่จะต้องขาด คุณสมบัติหรือไม่

**บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง**

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องปรากฏว่าคณะกรรมการสรรหาได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามแนวทางที่สองในกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่ และคณะกรรมการสามัญฯ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ พร้อมกับได้ลงมติเลือก นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒติ นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ นายชิดชัย ปานิชพัฒน์ และนายเชาว์ อรรถมานะ เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าการทั้งหลายได้ดำเนินการผ่านพ้นไปโดยไม่มีปัญหาไม่ว่าในชั้นคณะกรรมการสรรหา ชั้นกรรมการสามัญฯ หรือชั้นการประชุมวุฒิสภา ส่วนที่นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กับคณะมีความเห็นไม่สอดคล้องกับความเห็นฝ่ายข้างมากในชั้นตอนต่างๆ เป็นเรื่องปกติที่ย่อมเกิดขึ้นได้ แต่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันจะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ทั้งข้อที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทั้งสองข้อก็มีลักษณะเป็นเพียงขอความเห็นและขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ