

## คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

## สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภา และคณะรวม ๓๒ คน ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ ซึ่งถ้าผู้ร้องเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลดังที่กล่าว ผู้ร้องจึงจะมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำ คือ กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่ากระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ต่อไป

ต่อมาผู้ร้องได้มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) โดยมีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด

บัญญัติให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ จึงยื่นหนังสือร้องเรียน ถึงผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง โดยโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ร้องว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องพิจารณาการโต้แย้งของพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ที่ได้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ร้องแล้ว เห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้โต้แย้งกับผู้ร้องนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ร้องในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น กับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสังกัดวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาจึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป ผู้ร้องจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องและมีคำสั่ง เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐

**ข้อกฎหมาย****รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐**

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๑๕๗ 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 ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๑๓๘ การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคน ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗

ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๒) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(๓) การเสนอชื่อตาม (๑) และ (๒) ให้กระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาตาม (๑) ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อตาม (๑)

(๔) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ห้าคนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวมีไม่ครบห้าคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(๕) ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (๔) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

### ประเด็นการพิจารณา

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

### ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่าผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ซึ่งตนเป็นผู้ใช้กฎหมายนั้นย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ซึ่งเมื่อวินิจฉัยแล้ว เป็นการแสดงว่าผู้ร้องไม่ได้สงสัยในอำนาจของตน การที่คณะบุคคล (พลตำรวจเอก ประทิน ฯ กับคณะ) ได้แย้งผู้ร้องนั้น ไม่ได้โต้แย้ง

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ว่าผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ แต่โต้แย้งว่า คำวินิจฉัยของผู้ร้องที่วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ไม่ใช่บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) นั้น เป็นคำวินิจฉัยที่คลาดเคลื่อน ซึ่งเป็นการโต้แย้งผลแห่งการวินิจฉัยของผู้ร้อง ไม่ใช่โต้แย้งอำนาจของผู้ร้อง ดังนั้น เมื่อผู้ร้องใช้อำนาจไปแล้วโดยไม่ได้ส่งสั้ยอำนาจของตน และเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมีอำนาจที่ผู้ร้องได้ใช้ไปแล้ว หรือไม่ จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายผัน จันทรปาน  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ