

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ว่า การที่ผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียน ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ อันถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ และการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ร้องเรียนดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า นายสุริยะใส กตะศิลา เลขานุการคณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้อง ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) นั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรกระหว่างนั้น จำนวน ๒ ครั้ง โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมลับ เป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขอให้ผู้ร้อง

ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่า การประชุมลับของคณะกรรมการสรรหา ฯ ภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันได้แต่ต้น เป็นการเปลี่ยนกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒

พิจารณาแล้ว ตามคำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้น ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ ตามคำร้องการที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ และหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ก็ขอให้วินิจฉัยด้วยว่าการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่มีผู้ร้องเรียนดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา...ฯลฯ...” และสามารถใช้สิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” และมาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ...ฯลฯ...” แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นปัญหาในลักษณะที่ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่เพียงใด

หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง ตามนัยแห่งคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องเกิดขึ้นแล้วจริง ไม่ใช่เป็นเพียงการหาหรือตามนัยแห่งคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๑, ๖/๒๕๕๒, ๗/๒๕๕๒, ๘/๒๕๕๒ และ ๑๕/๒๕๕๕ ของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น หรือประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า “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 ๒๕๗ บัญญัติว่า “การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๕

(๓) และ (๔) ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๒๕๕ (๓) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) จำนวนหกคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

...ฯลฯ...”

ดังนั้น การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) บัญญัติให้ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ หากมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๖ ได้ แต่ตามคำร้องปรากฏว่า ผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงยังไม่เกิดขึ้น กรณีจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อันศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยได้ คำร้องในส่วนที่เกี่ยวกับคำขอดังกล่าว ไม่อาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ส่วนคำขออื่นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาอีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ