

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๖

วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามคำร้อง ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการดำเนินการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่า เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภาและคณะ รวม ๕๔ คน มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๖ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่าตามที่ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน ๓ คน และสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๑ คน พ้นจาก ตำแหน่ง อันเป็นเหตุให้ต้องมีการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๒ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ประกอบมาตรา ๒๖๑ วรรคสอง เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาพิจารณาแล้วมีมติ เลื่อนนายมานิต วิทยาเต็ม นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เรียบร้อยแล้ว ต่อมา นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ ได้ทำการตรวจสอบกระบวนการสรรหาของ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว พบว่าในการลงคะแนนเสียงเลือกตุลาการศาล รัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ทำการลงคะแนนเสียง จำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการหยุดการประชุมเพื่อตกลงหาหรือเป็นการลับเฉพาะกรรมการสรรหาฯ โดยขอให้เจ้าหน้าที่ออกจากห้องประชุมและไม่มีการบันทึกการตกลงหาหรือในระหว่างทำการลงคะแนน ๒ ครั้ง หลังการลงคะแนนรอบที่ ๑๓ และรอบที่ ๑๗ มีเหตุน่าเชื่อว่ามีเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์กติกา

ระหว่างลงคะแนนเสียง โดยทราบผลการลงคะแนนแล้ว การตกลงหรือล้งนำเชื่อว่ามีกรขึ้นนำชักชวนให้ลงคะแนนแก่ผู้สมัครผู้หนึ่ง พฤติการณ์ต่อไปในทางไม่ให้เป็นธรรมในกระบวนการสรรหาทำให้คะแนนที่ผู้สมัครได้รับการเปลี่ยนแปลงผกผันไป เป็นการใช้อิทธิพลไม่ชอบ จึงเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาดำเนินการ ซึ่งประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้อำนาจประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ

พิจารณาคำร้องแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะมีการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ปัญหานั้นต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องเป็นปัญหาที่องค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแล้ว มีการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่นั้นโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง ปัญหาจึงมีว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์ หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์ หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) จำนวนหกคน

เสนอต่อประธานวุฒิสภาโดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (๒)...”

ดังนั้น จะเห็นว่า กรรมการสรรหานอกจากประธานศาลฎีกาแล้ว นอกนั้นจะต้องมีการเลือกกันเองเป็นคราวๆ ไป เมื่อมีกรณีที่จะต้องกระทำการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใหม่ก็ต้องมีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่กันอีก เป็นเช่นนี้ตลอดไป ไม่มีสถานที่ทำงานไม่มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระเป็นของตนเอง ตัวบุคคลไม่แน่นอน และไม่มียบประมาณเป็นของตนเองอีกด้วย จึงมิได้เป็นองค์กรตามความหมายของมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ อันประธานรัฐสภาจะมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวได้ และแม้จะฟังว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการสรรหา รัฐธรรมนูญก็มิได้กำหนดวิธีการสรรหา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๑ วรรคสอง (๓) เพียงกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ว่า ให้คณะกรรมการสรรหาฯ ทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ จำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง พร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยมติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เท่านั้น คณะกรรมการสรรหาฯ จึงมีอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๖๑ บัญญัติไว้ได้ สำหรับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องของคณะกรรมการสรรหาฯ ชุดนี้ก็ปรากฏว่าเมื่อพิจารณาการดำเนินการสรรหาทั้ง ๑๕ รอบ รวมถึงตั้งแต่รอบที่ ๑๔ หลังจากการมีการประชุมลับด้วย คณะกรรมการสรรหาฯ ก็ยังให้อิสระกรรมการสรรหาฯ ในการลงคะแนนให้ผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อรับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ให้ลงคะแนนให้บุคคลในจำนวนที่ถูกจำกัดเท่านั้น ส่วนการประชุมลับเป็นวิธีดำเนินการประชุมพิจารณาเพื่อคัดเลือก ไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกซึ่งก็เหมือนกับการประชุมขององค์กรต่างๆ ที่ใช้กันเป็นการทั่วไป ในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการสรรหาฯ มิได้มีการโต้แย้งความไม่ถูกต้องแต่อย่างใด จนในที่สุดประธานวุฒิสภาได้นำรายชื่อบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งและพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งเรียบร้อยแล้ว การดำเนินการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ ดังกล่าว จึงชอบด้วย

รัฐธรรมนูญแล้ว การโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ว่ากระบวนการสรรหาผู้สมควรเป็น
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีขึ้นภายหลังโดยนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิก
วุฒิสภาและคณะ จึงมิใช่เป็นปัญหาการขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี กรณีไม่เข้า
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ