

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประธานรัฐสภาส่งคำร้องลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึงผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

๒. หากมติของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ทำให้กระบวนการสรรหาทั้งหมดต้องเสียไป จะต้องมีการสรรหาและเลือกกรรมการ ป.ป.ช. แทนผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติดังกล่าวที่จะต้องขาดคุณสมบัติหรือไม่

เนื่องจากนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๕๕ คน ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. สรุปว่า

๑. ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ คณะกรรมการสามัญฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ เพื่อทำหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ

โดยคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหา ฯ ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณาโดยสรุปผลการศึกษาได้ว่า กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในครั้งนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณารายงานฉบับดังกล่าวแล้ว ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ

จากการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน พบว่า มีผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อริบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสามัญ ฯ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหาที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า ผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่ “เทียบเท่าอริบดี” หรือไม่นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการสามัญ ฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๗ ปรากฏว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ มีมติกำหนดวิธีการสรรหา ผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อโดยให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกินสองคน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อซึ่งปรากฏว่ามีผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน ๕๕ คน

๒. ในการประชุมคณะกรรมการสรรหา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาคณะกรรมการสรรหาในเบื้องต้นของผู้สมัครตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อริบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ นั้น คณะกรรมการสามัญ ฯ ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาเองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความคิดเห็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอริบดีหรือเทียบเท่าตำแหน่งอริบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ

แนวทางที่สองเห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรงตำแหน่งว่า เทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้เลือกใช้หลักเกณฑ์ การพิจารณาตามแนวทางที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

๓. คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. และเสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหา กรรมการ ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/ (ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมี รายชื่อดังนี้

- | | |
|--------------------------------------|--|
| (๑) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒติ | อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ |
| (๒) นายเชาว์ อรรถมานะ | รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ |
| (๓) นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น | อดีตกรรมการการเลือกตั้ง |
| (๔) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ | อดีตอัยการสูงสุด |
| (๕) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ | อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. |
| (๖) นายขงยุทธ กปิลกาญจน์ | อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| (๗) พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร | อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ |
| (๘) พลเอก ชูชาติ สุขสงวน | เจ้ากรมพระธรรมนูญ |
| (๙) นายประเสริฐ เขียนนิลศิริ | ผู้พิพากษาศาลฎีกา |
| (๑๐) นายจรูญ อินทจาร | ผู้พิพากษาศาลฎีกา |
| (๑๑) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ | ผู้พิพากษาศาลฎีกา |
| (๑๒) พลเอก ชัยศึก เกตุทัต | อดีตจเรทหารทั่วไป (จอมพล) |
| (๑๓) นายชัยรัตน์ มาประณีต | อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ |
| (๑๔) นายชาติชาตรี โยสีดา | อดีตอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน |

๔. ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญ ฯ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภาและที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้

- | | |
|--------------------------------------|-----------------------------------|
| (๑) นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น | อดีตรองกรรมการการเลือกตั้ง |
| (๒) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ | อดีตรองอธิการบดีสูงสุด |
| (๓) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ | ผู้พิพากษาศาลฎีกา |
| (๔) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ | อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ |
| (๕) นายขยงยุทธ กปิลกาญจน์ | อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| (๖) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ | อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. |
| (๗) นายเชาว์ อรรถมานะ | รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ |

๕. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ เห็นว่าการสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และ นายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี จึงไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา

๖. ประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

(๒) คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และสมาชิกวุฒิสภาต่างมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น หากกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการตรวจสอบ อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๕๔ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอนุมูลได้ว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา

(๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น ประธานรัฐสภาจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในสองประเด็นดังกล่าวข้างต้น

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๘ ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา และวุฒิสภาได้ลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๗ คน เรียบร้อยแล้ว โดยคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีข้อสงสัย หรือไม่มีปัญหาว่า คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ว่า มติหรือความเห็นของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ถูกต้องหรือไม่ ปัญหาเรื่องนี้มีลักษณะเป็นการแปลความหรือการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) จึงมิใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ประธานวุฒิสภามีอำนาจร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นทั้งสองได้

จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ