

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.)

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภาและคณะ รวม ๕๔ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังนี้ ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่งที่ว่างตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ คณะกรรมการสามัญฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ คือ คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และคณะอนุกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาฯ ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญฯ พิจารณาโดยสรุปผลการศึกษาได้ว่ากระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในครั้งนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสามัญฯ พิจารณารายงานฉบับดังกล่าวแล้ว ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาฯ ว่า มีผู้ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อริบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสามัญฯ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหาฯ ที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดมีตำแหน่ง “อริบดีหรือเทียบเท่า” หรือไม่นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อ

คณะกรรมการสามัญฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๗ ปรากฏว่า คณะกรรมการสรรหาฯ มีมติกำหนดวิธีการสรรหาผู้มีคุณสมบัติ ตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิด รับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อโดยให้กรรมการสรรหาแต่ละคนสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกิน สองคน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งปรากฏว่า มีผู้สมัครทั้งสิ้น จำนวน ๕๕ คน ในการประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการ สรรหาฯ ได้พิจารณาคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัครตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมการสามัญฯ ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาฯ เองก็มีความเห็น ขัดแย้งทางความคิดเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิ ตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่ง ผู้บัญชาการเหล่าทัพ เป็นต้น

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรง ตำแหน่งว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

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

คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับ การเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. และเสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหา กรรมการ ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/ (ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมี รายชื่อดังนี้ (๑) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(๒) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ (๓) นายวิสุทธิ์ โภธิแทน อดีตกรรมการเลือกตั้ง (๔) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด (๕) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีต รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (๖) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (๗) พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (๘) พลเอก ชูชาติ สุขสงวน เจ้ากรมพระธรรมนูญ (๙) นายประเสริฐ เจียนนิลศิริ ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๑๐) นายจรูญ อินทจาร ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๑๑) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๑๒) พลเอก ชัยศึก เกตุทัต อดีตจเรทหารทั่วไป (จอมพล) (๑๓) นายชัยรัตน์ มาประณีต อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ และ (๑๔) นายชาติชาตรี โยสีดา อดีตอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญฯ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อ ที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้ (๑) นายวิสุทธิ์ โภธิแทน อดีตกรรมการ การเลือกตั้ง (๒) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด (๓) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๔) พลตำรวจเอก วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒติ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (๕) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (๖) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ (๗) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ นายเจิมศักดิ์ฯ และคณะ เห็นว่าการสรรหาและการลงมติ เลือกกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฒิชัยฯ อดีต รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ฯ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และนายชิตชัยฯ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่ เทียบเท่าอธิบดี จึงไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหา กรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมาธิการสามัญฯ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่งที่ว่าง และวุฒิสภา ประธานรัฐสภา พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการ ป.ป.ช. หากกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ไม่ยุติธรรมปราศจากการตรวจสอบ อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งบัดนี้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึง ๕๔ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอนุโลมได้ว่าเป็นกรณีซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร คือคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ หากศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นให้เป็นบรรทัดฐานดังเช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในหลายกรณีก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ในฐานะประธานรัฐสภา จึงจำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึงผู้ที่ เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

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

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ข้อพิจารณาข้อแรกคือต้องวินิจฉัยว่ากรณีที่ประธานรัฐสภาเสนอมานี้เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คือ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ในการวินิจฉัยข้อนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยขออ้างถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งวินิจฉัยว่า ลักษณะของกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ

ตามรัฐธรรมนูญคือ (๑) ปัญหาว่าองค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือ (๒) การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง

ในกรณีที่เกิดขึ้นนี้ วุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องโดยเป็นองค์กรที่จะต้องรับรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คัดเลือกไว้เป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งในคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อนำไปเสนอให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เท่ากับจำนวนตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ที่กฎหมายกำหนดไว้ วุฒิสภาได้รับรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหา ฯ เสนอและวุฒิสภาได้นำรายชื่อดังกล่าวไปให้ที่ประชุมลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้โดยมิได้โต้แย้งว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ ไม่มีอำนาจตีความหมายของถ้อยคำที่ใช้กำหนดคุณลักษณะของผู้สมัครรับการสรรหาหรือคณะกรรมการสรรหา ฯ ได้ตีความโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไร นอกจากนั้น ประเด็นที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อที่ ๑ นั้น ก็เป็นการขอให้วินิจฉัยความหมายของคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ที่คณะกรรมการสรรหา ฯ ใช้ดุลพินิจกำหนดความหมายว่า ได้แก่ ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ ดังกล่าวข้างต้นนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ซึ่งเท่ากับเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความหรือแปลความหมายของข้อความส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ซึ่งมีใช้ปัญหาอำนาจหน้าที่และในคำขอให้วินิจฉัยนี้มิได้มีการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ว่าคณะกรรมการสรรหาดำเนินการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใดหรือโต้แย้งว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ ใช้อำนาจล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และมีได้กล่าวอ้างว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ ไม่มีอำนาจในการที่จะตีความหมายของคำในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่ากรณีที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้วินิจฉัยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นข้อที่ ๒ ว่า จะต้องมีการสรรหาและเลือกกรรมการ ป.ป.ช. แทนผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อที่จะต้องขาดคุณสมบัติหรือไม่

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ