

## คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

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

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวนหกคน เสนอต่อวุฒิสภา คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง ในระหว่างการประชุมดังกล่าวได้มีการประชุมลับ ๒ ครั้ง แต่ไม่มีบันทึกมติของการประชุม ซึ่งต่อมาปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับการคาดหมายว่า จะได้รับการสรรหากลับไม่ได้รับการสรรหา (ประเมินจากการลงคะแนนในรอบแรกๆ ก่อนมีการประชุมลับ) ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้น ย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องได้พิจารณาหนังสือร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ดำเนินการสรรหาไม่ชอบ เพราะในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการจำนวน ๑๕ ครั้ง และมีการประชุมลับ ๒ ครั้ง คือ หลังครั้งที่ ๑๓ และหลังครั้งที่ ๑๗ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ตกลงกันไว้ก่อนว่าให้มีการประชุมลับได้ การประชุมลับมีขึ้นภายหลังจากที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว การประชุมมีเฉพาะคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ได้มีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาอยู่ในห้องประชุมด้วย และไม่ได้มีการจดบันทึกรายงานการประชุมไว้ เป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ

ของผู้ได้รับการเสนอชื่อโดยมิได้มีการตกลงไว้ก่อน ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา และข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลซึ่งได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหา (ประเมินจากคะแนนที่ได้รับ) ก่อนมีการประชุมลับ กลับไม่ได้รับการสรรหา จึงมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แต่ก่อนเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ผู้ร้องจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) กล่าวคือ ต้องพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องว่าเจ้าหน้าที่ที่ถูกร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือไม่ก็ตาม หรือในกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ผู้ร้องได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์จำนวนหนึ่งเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ และให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อต่อไป เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็หมดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดที่บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ ผู้ร้องจึงไม่พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แต่สำหรับปัญหาที่ว่า ผู้ร้องจะมีอำนาจรับเรื่องที่ร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาบุคคลต่างๆ ไว้พิจารณาว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้ จะเป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยและขอให้พิจารณาวินิจฉัยดังนี้

(๑) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำ

ของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

(๒) หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ขอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

คดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจหรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์”

มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว ผู้ร้องเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ แต่ต้องเป็นคำร้องกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อผู้ร้องได้รับคำร้องเรียนแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ บัญญัติให้ผู้ร้องพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนว่าเป็นกรณี ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ หรือการปฏิบัติ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ หรือเป็นกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ซึ่งในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ผู้ร้องต้องพิจารณาตัวบุคคลและการกระทำของบุคคลไปพร้อมๆ กัน กล่าวคือ บุคคลที่ถูกร้องเรียนเป็นบุคคลตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ และได้มีการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เป็นอำนาจของผู้ร้องที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้เอง และกรณีของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องก็ได้แสดงความเห็นไว้ในคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์จำนวนหนึ่งเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ และให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับเสนอชื่อต่อไป เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็หมดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดที่บัญญัติว่าให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ แต่ก็ไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยลงไปว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แต่กลับมีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑)

ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๗ (๑) จึงยังไม่ใช่ กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง เป็นเพียงกรณีที่ผู้ร้องสงสัยว่าตนมีอำนาจ หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเพียงใด เป็นเรื่องหารือ จึงไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๖ ได้ สำหรับปัญหาที่ว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ ได้กระทำการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยในปัญหาข้อแรกว่า ผู้ร้องไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้แล้วก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอรรถ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ