

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามคำร้อง ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗ ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. (กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๕๔ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. โดยในการประชุมคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัครเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาที่มีความเห็นขัดแย้งกันเป็นสองแนวทาง และคณะกรรมการสรรหาฯ ได้เลือกใช้แนวทางที่ว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่ และได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน และคณะกรรมาธิการสามัญฯ ได้นำเสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการ

ป.ป.ช. จำนวน ๗ คน แล้ว นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภาและคณะ เห็นว่า การสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. บางคน น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา จึงขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภา เห็นโดยสรุปว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา อนุโลมได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึงผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงาน ว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่ และหากมติของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ทำให้กระบวนการสรรหาทั้งหมดต้องเสียไป จะต้องมีการสรรหาและเลือกกรรมการ ป.ป.ช. แทนผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติดังกล่าวที่จะต้องขาดคุณสมบัติหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ แต่ปัญหามีว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามบทบัญญัติดังกล่าว ปัญหา นั้นต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องเป็นปัญหาที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแล้ว มีการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่นั้น โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่งแต่คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๗ ซึ่งตามมาตรา ๒๕๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และ มาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเอง

ให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ” นั้น กรรมการสรรหา นอกจากประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วกรรมการนอกนั้นจะต้องมีการเลือกกันเองเป็นคราวๆ ไป เมื่อมีกรณีที่จะต้องกระทำการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ใหม่ก็ต้องมีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่กันอีก ตัวบุคคลจึงไม่แน่นอนทั้งไม่มีหน่วยงานธุรการและงบประมาณเป็นของตนเอง คณะกรรมการสรรหาจึงมิได้เป็นองค์กรตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อย่างไรก็ดี แม้จะฟังว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ตามคำร้องที่ประธานรัฐสภาขอให้พิจารณาวินิจฉัย ก็เป็นการขอให้วินิจฉัยมติหรือความเห็นของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครที่มีตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้นแต่อย่างใด ทั้งวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องพิจารณาเลือกต่อไป ต่างก็ไม่ได้มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่อันเป็นผลให้ได้มาซึ่งรายชื่อของกรรมการ ป.ป.ช. ที่เสนอเข้ามาให้เลือก และวุฒิสภาได้ดำเนินการโดยที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเสร็จสิ้นยุติไปเรียบร้อยแล้ว หากได้มีปัญหากับอำนาจหน้าที่หรือข้อขัดแย้งใด ๆ ไม่ ปัญหาของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๕๔ คนตามคำร้อง ไม่ใช่ปัญหาภายในขององค์กรวุฒิสภา และมีใช่ปัญหาของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด กรณีไม่ต้องด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ