

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

ด้วยประธานรัฐสภา ผู้ร้อง ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความ ดังนี้

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๕๕ คน ได้มีหนังสือวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (กรรมการ ป.ป.ช.) เนื่องจากมีข้อเท็จจริงที่เห็นได้ว่าการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. นั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ ในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติดังกล่าว คณะกรรมการสามัญ ฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ คือ คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาฯ ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณา ซึ่งสรุปผลการศึกษาได้ว่า กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณารายงานฉบับนี้แล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการด้วยสาเหตุว่า ในบรรดาผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน นั้น ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อหลายคนมีปัญหาเกี่ยวกับ

คุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสามัญฯ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหาฯ ที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า ผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่ “เทียบเท่าอธิบดี” หรือไม่นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

คณะอนุกรรมการฯ พบว่าในการประชุมของคณะกรรมการสรรหาฯ ได้พิจารณาคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัครตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ ในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้นมีความคิดเห็นสองแนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน เช่น เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิการบดี ผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือแนวทางที่สอง ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรงตำแหน่งว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่ ซึ่งหลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้เลือกใช้นำแนวทางที่สอง

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภาและคณะ เห็นว่า การสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหามีมติให้เสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒินิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และนายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีไม่ถูกต้อง จึงเป็นปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการสามัญฯ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา และจึงได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง ส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

หลังจากที่ ผู้ร้องได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า เรื่องนี้ได้มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๔ คน ซึ่งมากกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมด ๒๐๐ คนของวุฒิสภา ได้แย้งคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการตั้งกรรมการ ป.ป.ช. ว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีบทบาทอำนาจ

หน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในการดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น หากกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการตรวจสอบ อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสาธารณชน และมีการโต้แย้งจากสมาชิกรัฐสภาเป็นจำนวนถึง ๕๔ คน จึงอนุมูลได้ว่าป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา นอกจากนั้นการวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางการเมือง ประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังต่อไปนี้

(๑) มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัยว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึง ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

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

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาจากคำร้องของผู้ร้องแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มติของคณะกรรมการสรรหาฯ ในการวินิจฉัยว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึง ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า

“ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) ...

(๒) ...

(๓) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์”

อย่างไรก็ตามประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประการแรก คือ กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายคือ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์กรที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ผู้ที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็น คือ ประธานรัฐสภา จึงมีอำนาจในการเสนอเรื่องดังกล่าว

(๒) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นเรื่อง องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น หรือเป็นเรื่องมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรใด องค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น แต่ในกรณีนี้เป็นเรื่องที่ นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นสมาชิกในคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่งที่ว่าง และคณะรวม ๕๔ คน เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา เพราะไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ทั้งที่คณะกรรมการดังกล่าวย่อมมีดุลพินิจในการดำเนินการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่และได้ดำเนินการไปแล้วจนกระทั่งที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๗ คน จากผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จึงเสร็จสิ้นไปแล้ว ปัญหาของนายเจิมศักดิ์ ฯ และคณะ จึงมิใช่ปัญหาภายในขององค์กรวุฒิสภา ซึ่งขัดแย้งกับคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด เพราะไม่มีการขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา นอกจากนั้นบุคคลอื่นๆ

ที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อ ก็มิได้มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ใช่กรณีที่เป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย เนื่องจากมิได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นอกจากนั้นคำขอของประธานรัฐสภาที่เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึง ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่ และหากมติของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ทำให้กระบวนการสรรหาทั้งหมดต้องเสียไป จะต้องมีการสรรหาและเลือกกรรมการ ป.ป.ช. แทนผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติดังกล่าวที่จะต้องขาดคุณสมบัติหรือไม่นั้นมีลักษณะเป็นการขอคำปรึกษา ดังนั้นประธานรัฐสภาจึงไม่อาจที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงวินิจฉัยว่า ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ