

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ว่า การที่ผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียน ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ อันถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ และการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ร้องเรียนดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้อง ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) นั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรกระหว่างนั้น จำนวน ๒ ครั้ง โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมลับ เป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขอให้ผู้ร้อง



LIRT

ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่า การประชุมลับของคณะกรรมการสรรหา ฯ ภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันไว้แต่ต้น เป็นการเปลี่ยนกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒

พิจารณาแล้ว ตามคำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้น ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ ตามคำร้องการที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ และหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ก็ขอให้วินิจฉัยด้วยว่าการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่มีผู้ร้องเรียนดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐสภา...ฯลฯ...” และสามารถใช้สิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” และมาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ...ฯลฯ...” แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นปัญหาในลักษณะที่ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่เพียงใด



หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง ตามนัยแห่งคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องเกิดขึ้นแล้วจริง ไม่ใช่เป็นเพียงการหาหรือตามนัยแห่งคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๑, ๖/๒๕๕๒, ๗/๒๕๕๒, ๘/๒๕๕๒ และ ๑๕/๒๕๕๕ ของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น หรือประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

มาตรา ๒๕๗ บัญญัติว่า “การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๕

(๓) และ (๔) ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานสภาฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๒๕๕ (๓) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) จำนวนหกคน เสนอต่อ ประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

...๑๓๑...”



LIRT

ดังนั้น การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือนุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) บัญญัติให้ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นนุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ หากมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๖ ได้ แต่ตามคำร้องปรากฏว่า ผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงยังไม่เกิดขึ้น กรณีจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อันศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยได้ คำร้องในส่วนที่เกี่ยวกับคำขอดังกล่าว ไม่อาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ส่วนคำขออื่นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาอีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายศักดิ์ เตชะชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ