

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ (กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

## ข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ได้มีคำร้องลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ สรุปเป็นใจความได้ว่า

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะผู้ร้อง ได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายสุริยะใส กตะศิลา ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ตามที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อวุฒิสภานั้น คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ประชุมเพื่อลงคะแนน จำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรกระหว่างนั้น จำนวน ๒ ครั้ง โดยไม่มีการบันทึกมติการประชุมลับดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหา แต่กลับไม่ได้รับการสรรหา ผู้ร้องเรียนจึงเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากการทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้น ย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากการทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้นว่า ในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับหรือไม่ และมีขึ้นในรอบใดนั้น ย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัตินี้ โดยมีได้มีการตกลงไว้ การกระทำเช่นนี้ถือว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา ประกอบกับข้อเท็จจริง

ที่ปรากฏว่า บุคคลซึ่งได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหาก่อนการมีการประชุมลับแต่กลับไม่ได้รับการสรรหา ผู้ร้องจึงเห็นว่า การสรรหาบุคลากรศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาบุคลากรศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อผู้ร้องมีความเห็นเช่นนั้นแล้วปัญหามีอยู่ว่า ผู้ร้องต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้ ผู้ร้องเห็นว่า การสรรหาบุคลากรศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำของกรรมการสรรหาบุคลากรศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓) แต่เป็นกรณีที่ต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาบุคลากรศาลรัฐธรรมนูญ เป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคลากรศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาบุคลากรศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ ผู้ร้องจึงเห็นว่า เรื่องนี้ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณา และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งผู้ร้องได้เคยมีคำวินิจฉัยเรื่องในทำนองนี้ ในกรณีของกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง และได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่

ดังนั้นปัญหาที่ว่า ผู้ร้องจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาบุคคลต่าง ๆ ไว้พิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหานี้จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติกรณีดังกล่าวจึงถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และ มาตรา ๑๕๘ ดังนี้

๑. คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของ คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

๒. หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ขอศาลรัฐธรรมนูญได้โปรดพิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือ ร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

#### ข้อวินิจฉัย

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่หนึ่ง ตามคำร้องนั้นจะต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

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

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ นั้น คำร้องต้องเป็นกรณีของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหานั้นเกิดขึ้นจริง กรณีดังกล่าว ยังถือไม่ได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกิดขึ้นจริง เนื่องจากผู้ร้องยังมีได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ และยังมีได้มีการโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าว ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) จึงยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง แม้ว่าในคำร้องของผู้ร้องได้แสดงความเห็นไว้ว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา ร้องเรียนมานั้น มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ร้องก็มิได้ดำเนินการอันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ กล่าวคือ เมื่อผู้ร้องมีความเห็นว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และมีความเห็นต่อไปอีกว่า คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว ไม่ใช่บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) จึงเห็นว่าไม่มีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณา ผู้ร้องก็มิได้ส่งเรื่องคืนผู้ร้องเรียนหรือเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแต่อย่างใด ดังนั้น การโต้แย้งในการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) จึงยังไม่ได้เกิดขึ้น ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งก็มีลักษณะเป็นการถามความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ที่ผู้ร้องเกิดความไม่แน่ใจว่า ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องจะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ หากใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาโต้แย้งเกิดขึ้นแล้ว กรณีคำร้องนี้จึงไม่เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับประเด็นที่หนึ่งของคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ในกรณีของประเด็นที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องทั้งสองประเด็น

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ