



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑)) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ (กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นคำร้องลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้อง ในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ตามที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) นั้น คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรกระหว่างนั้น จำนวน ๒ ครั้ง โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมลับดังกล่าว ซึ่งต่อมา

ปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหาคลับไม่ได้รับการสรรหา (ประเมินจากการลงคะแนนในรอบแรกๆ ก่อนมีการประชุมลับ) ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้นย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะ ที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ จึงขอให้ผู้ร้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย

ผู้ร้องพิจารณาหนังสือร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างกว้างๆ และกำหนดให้มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะกรรมการสรรหาฯ ย่อมมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เสนอต่อประธานวุฒิสภาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่จากข้อเท็จจริง ปรากฏว่า การออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการจำนวน ๑๕ รอบ และมีการประชุมลับ ๒ ครั้ง คือ หลังรอบที่ ๑๓ และหลังรอบที่ ๑๗ โดยในการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้ง ที่ประชุมได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาออกนอกห้องประชุม และไม่มีการจดบันทึกหรือจดยางานการประชุมดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่าการเสนอให้มีการประชุมลับหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้นว่าในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับ เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา ประกอบกับจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า บุคคลซึ่งได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหา (ประเมินจากคะแนนที่ได้รับ) ก่อนมีการประชุมลับ กลับไม่ได้รับการสรรหา ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๒) ผู้ร้องเห็นว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น ต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ไว้เป็นบรรทัดฐานว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล สำหรับคณะกรรมการสรรหาตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการกระทำขององค์กรที่มีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

(๓) อย่างไรก็ดี ผู้ร้องก็เห็นว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภา รัฐศาสตร์ ในจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ เรื่องนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

(๔) ปัญหาที่ว่า ผู้ร้องจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาคณะต่าง ๆ ไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหานี้จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และ มาตรา ๑๕๘ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง กรณีดังกล่าว จึงถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นสองส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ส่วนที่สอง หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือ ร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อไปด้วย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และประสบการณ์ ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

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

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

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบัพัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้อง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ บัญญัติให้มีขึ้น และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากผู้ร้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องก็เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่คำร้องดังกล่าวที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องในส่วนที่หนึ่งซึ่งขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ นั้น เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ เพราะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ก็คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ตามคำร้องในส่วนที่หนึ่งนี้ ก็จะเป็นการตีความถ้อยคำหรือวินิจฉัยความหมายของถ้อยคำในมาตรา ๑๕๗ (๑) โดยที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ยังไม่ได้ใช้อำนาจของตนวินิจฉัยหรือตีความว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ แม้ว่าตามคำร้องผู้ร้องได้แสดงความเห็นไว้แล้วว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ ก็เป็นแต่เพียงความคิดเห็นของผู้ร้อง ผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องวินิจฉัยให้มีผลเป็นคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง

จึงยังไม่เกิดขึ้นจริงและย่อมไม่อาจมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง อันจะนำไปสู่การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ร้องได้คำร้องในส่วนนี้จึงไม่ใช่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เมื่อยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง จึงมีลักษณะเป็นการหารือ การเสนอคำร้องดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงไม่รับคำร้องในส่วนที่หนึ่งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องในส่วนที่หนึ่งที่ขอให้พิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ ไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) จึงยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนั้นคำร้องในส่วนที่สองซึ่งเป็นคำร้องที่เกี่ยวข้องเนื่องจากคำร้องในส่วนที่หนึ่ง ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๑๕๘ สรุปสาระสำคัญของคำร้องได้ ดังนี้

นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ผู้ร้องเรียน ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) นั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรกระหว่างนั้น จำนวน ๒ ครั้ง โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมลับดังกล่าว ซึ่งต่อมาปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหากลับไม่ได้รับการสรรหา (ประเมินจากการลงคะแนนในรอบแรกๆ ก่อนมีการประชุมลับ) ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้นย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ จึงขอให้ผู้ร้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย

ผู้ร้องพิจารณาหนังสือร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างกว้างๆ และกำหนดให้มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะกรรมการ



สรรหา ฯ ย่อมมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เสนอต่อประธานวุฒิสภาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่จากข้อเท็จจริง ปรากฏว่า การออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหา ฯ ได้ดำเนินการจำนวน ๑๕ รอบ และมีการประชุมลับ ๒ ครั้ง คือ หลังรอบที่ ๑๓ และหลังรอบที่ ๑๗ โดยในการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้ง ที่ประชุมได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาออกนอกห้องประชุม และไม่มีการจดบันทึกหรือจดยางานการประชุมดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่า ได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้นว่าในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับ เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา ประกอบกับจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า บุคคลซึ่งได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหา (ประเมินจากคะแนนที่ได้รับ) ก่อนมีการประชุมลับ กลับไม่ได้รับการสรรหา ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๒) ผู้ร้องเห็นว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น ต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ไว้เป็นบรรทัดฐานว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล สำหรับคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการกระทำขององค์กรที่มีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

(๓) อย่างไรก็ดี ผู้ร้องก็เห็นว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ในจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ เรื่องนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

(๔) ปัญหาที่ว่า ผู้ร้องจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาคณะต่าง ๆ ไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหานี้จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และ มาตรา ๑๕๘ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง กรณีดังกล่าวจึงถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

๒. หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อไปด้วย

พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีตามคำร้องในประเด็นที่หนึ่ง ไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะมิใช่กรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ยังมีได้ใช้อำนาจของตนตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แต่ประการใด

และยังไม่มีปัญหาโต้แย้งการใช้อำนาจของผู้ร้อง นอกจากนั้น คำร้องนี้มีลักษณะเป็นการขอปรึกษาว่า ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะให้คำปรึกษาแก่องค์กรต่าง ๆ เมื่อไม่รับวินิจฉัยประเด็นที่หนึ่งตามคำร้องแล้ว จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นที่สองซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องจากประเด็นที่หนึ่งเช่นกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพอนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาเกี่ยวกับ  
อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๑๕๘

กรณีสืบเนื่องจากนายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กล่าวคือ ตามที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) นั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรกระหว่างนั้น ๒ ครั้ง คือ หลังรอบที่ ๑๓ และหลังรอบที่ ๑๗ โดยที่ประชุมได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาออกนอกห้องประชุม และไม่มีการจดบันทึกหรือจดรายงานการประชุมดังกล่าว และปรากฏว่า ก่อนการประชุมลับครั้งแรก มีผู้สมัคร ๒ คน คือ นายไชยวัฒน์ สัตยาประเสริฐ และนายปรีชา ชวลิตขำรง มีคะแนนนำคู่คือ เกือบจะถึงเกณฑ์สามในสี่ คือ ๑๐ คะแนน โดยเฉพาะนายไชยวัฒน์ สัตยาประเสริฐ มีคะแนนสูงถึง ๕ คะแนน ในรอบที่ ๕ แต่เมื่อมีการประชุมลับครั้งที่ ๑ คะแนนของทั้ง ๒ คน กลับลดน้อยถอยลงตามลำดับ แต่คะแนนของศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ผู้ไม่ได้รับคะแนนเลยใน ๕ รอบสุดท้ายก่อนหน้าการประชุมลับกลับมีคะแนนสูงมากขึ้นตามลำดับ และหลังการประชุมลับครั้งที่ ๒ คะแนนของผู้สมัคร ๒ คน คือ นายไชยวัฒน์ สัตยาประเสริฐ และนายปรีชา ชวลิตขำรง ก็ลดลงจนเหลือ ๐ และ ๑ คะแนน ส่วนศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ก็ได้คะแนนถึงสามในสี่ คือ ๑๐ คะแนน ในรอบที่ ๑๕

ผู้ร้องเห็นว่า การประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้นว่า ในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับหรือไม่ มีขึ้นรอบใด ย่อมเป็นการเลือก

ที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ผู้ร้องเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ ผู้ร้องจึงเห็นว่าเรื่องนี้ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แต่เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหานี้จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๑๕๘ ดังนี้

๑. คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

๒. หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ขอศาลรัฐธรรมนูญได้โปรดพิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อไปด้วย

พิเคราะห์คำร้องประกอบคำขอทำคำร้องของผู้ร้องแล้ว เห็นว่าตามคำขอทำคำร้องข้อ ๑ ของผู้ร้องมีลักษณะเป็นการหารือถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะพึงขอให้  
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ และคำขอท้ายคำร้อง ข้อ ๒ เป็นข้อที่เนื่องมาจากคำขอท้ายคำร้อง  
ข้อ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยให้คู่กัน

มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ (กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างและเหตุผลโดยสรุป ปรากฏในคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว ในประเด็นที่ว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่จะพิจารณา ว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ สำหรับปัญหาข้อนี้เป็นการขอให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่ผู้วินิจฉัยเห็นว่า การที่จะเสนอปัญหาใดๆ ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา ๒๖๖ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้ง เกิดขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่การที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีปัญหาว่าตนเองมีอำนาจหน้าที่ หรือไม่เพียงใด ดังเช่น ปัญหาของผู้ร้องดังกล่าว จึงเป็นเพียงการหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเอง เท่านั้น ซึ่งผู้ร้องในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่ง ย่อมมีอำนาจที่จะตีความขอบเขต การใช้อำนาจของตนได้เองอยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องขอคำแนะนำหรือการรับรองจากองค์กรอิสระอื่น เมื่อประเด็นตามคำร้องข้อนี้มีใช่กรณีมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยปัญหาของผู้ร้องข้อนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

และทำให้ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นอื่นตามคำร้องต่อไปได้ แม้ว่าผู้ร้องจะอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม เนื่องจากประเด็นอื่นนั้นเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการวินิจฉัยประเด็นข้อแรก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยยกคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑)) และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ (กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ความว่า

นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้อง ในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ตามที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) นั้น คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรกระหว่างนั้น จำนวน ๒ ครั้ง โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมลับดังกล่าว ซึ่งต่อมาปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหากลับไม่ได้รับการสรรหา (ประเมินจากการลงคะแนนในรอบแรกๆ ก่อนมีการประชุมลับ) ผู้ร้องเรียนเห็นว่าการเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้นย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ จึงขอให้ผู้ร้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย

ผู้ร้องพิจารณาหนังสือร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ (๑) กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างกว้างๆ และกำหนดให้มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะกรรมการสรรหาฯ ย่อมมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เสนอต่อประธานวุฒิสภากายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า การออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้นที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการ จำนวน ๑๕ รอบ และมีการประชุมลับ ๒ ครั้ง คือ หลังรอบที่ ๑๓ และหลังรอบที่ ๑๗ โดยในการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้ง ที่ประชุมได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาออกนอกห้องประชุม และไม่มีกรจดบันทึกหรือจดยางานการประชุมดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้นว่าในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา ประกอบกับจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า บุคคลซึ่งได้รับการคาดหมายว่าควรจะได้รับการสรรหา (ประเมินจากคะแนนที่ได้รับ) ก่อนมีการประชุมลับกลับไม่ได้รับการสรรหา ดังนั้นผู้ร้องจึงเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๒) ผู้ร้องเห็นว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้นต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ไว้เป็นบรรทัดฐานว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล สำหรับคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ (๑) มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการกระทำขององค์กรที่มีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

(๓) อย่างไรก็ดี ผู้ร้องก็เห็นว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ (๑) มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ในจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็สิ้นสุดลง อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๗ เรื่องนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘

(๔) ปัญหาที่ว่า ผู้ร้องจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาบุคคลต่าง ๆ ไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาข้างต้นจึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง กรณีดังกล่าวจึงถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นสองส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ส่วนที่สอง หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อไปด้วย

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

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

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้อง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๖ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากผู้ร้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องก็เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แต่คำร้องดังกล่าวที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องในส่วนที่หนึ่งที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ นั้น เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ เพราะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ก็คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ตามคำร้องในส่วนที่หนึ่งนี้ก็จะเป็นการตีความถ้อยคำหรือวินิจฉัยความหมายของถ้อยคำในมาตรา ๑๕๗ (๑) โดยที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ยังไม่ได้ใช้อำนาจของตนวินิจฉัยหรือตีความว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ แม้ว่าตามคำร้อง ผู้ร้องได้แสดงความเห็นไว้แล้วว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ ก็เป็นแต่เพียงความคิดเห็นของผู้ร้อง ผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องวินิจฉัยให้มีผลเป็นคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องจึงยังไม่เกิดขึ้นจริงและย่อมไม่อาจมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง อันจะนำไปสู่การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ร้องได้ คำร้องในส่วนนี้จึงไม่ใช่ขอให้พิจารณา

วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แต่เมื่อยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง จึงมีลักษณะเป็นการหารือ การเสนอคำร้องดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ จึงไม่รับคำร้องในส่วนที่หนึ่งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

เมื่อไม่รับคำร้องในส่วนที่หนึ่งที่ขอให้พิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ ไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๗ (๑) จึงยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ดังนั้นคำร้องในส่วนที่สองซึ่งเป็นคำร้องที่เกี่ยวเนื่องจากคำร้องในส่วนที่หนึ่ง ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ จึงตกไปด้วยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ทำคำวินิจฉัย จึงลงมติไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายพัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

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

## สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ผู้ร้องเรียนยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) นั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรกระหว่างนั้น จำนวน ๒ ครั้ง โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมลับดังกล่าว ซึ่งต่อมา ปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหากลับไม่ได้รับการสรรหา (ประเมนจากการลงคะแนนในรอบแรกๆ ก่อนมีการประชุมลับ) ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้น ย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่จะก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ จึงขอให้ผู้ร้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย

ผู้ร้องพิจารณาหนังสือร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างกว้างๆ และกำหนดห้ามติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะกรรมการสรรหาฯ ย่อมมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เสนอต่อประธานวุฒิสภาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่จากข้อเท็จจริง ปรากฏว่าการออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการจำนวน ๑๕ รอบ และมีการประชุมลับ ๒ ครั้ง คือ หลังรอบที่ ๑๓ และหลังรอบที่ ๑๗ โดยในการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้ง ที่ประชุมได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาออกนอกห้องประชุม และไม่มีการจดบันทึกหรือจดยางานการประชุมดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้นว่า ในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับ เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา ประกอบกับจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าบุคคลซึ่งได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหา (ประเมินจากคะแนนที่ได้รับ) ก่อนมีการประชุมลับ กลับไม่ได้รับการสรรหา ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๒) ผู้ร้องเห็นว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น ต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ไว้เป็นบรรทัดฐานว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล สำหรับคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการกระทำขององค์กรที่มีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง



(๓) อย่างไรก็ดี ผู้ร้องก็เห็นว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภาวิชารัฐศาสตร์ ในจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ เรื่องนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณา และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

(๔) ปัญหาที่ว่า ผู้ร้องจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาบุคคลต่าง ๆ ไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหานี้จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง กรณีดังกล่าวจึงถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

๒. หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (กรป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อไปด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๖

### ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๒๕๗ การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) จำนวนหกคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีตาม (๑) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ห้าคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และสามคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) มิไม่ครบห้าคน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) มิไม่ครบสามคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชียื่นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคนหรือสามคน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับ

มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

### ประเด็นการพิจารณา

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณา คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

### ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องขอข้อ (๑) ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่นั้น เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ เพราะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ก็คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ตามคำร้องขอนี้ ก็จะเป็นการตีความถ้อยคำหรือวินิจฉัยความหมายของถ้อยคำในมาตรา ๑๕๗ (๑) โดยที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ยังไม่ได้ใช้อำนาจของตนวินิจฉัยหรือตีความว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยังไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงยังไม่เกิดขึ้นจริง และย่อมไม่อาจมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องอันจะนำไปสู่การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้อง คำร้องขอในส่วนนี้จึงไม่ใช่การขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เมื่อยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง เนื่องจากผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว คำร้องนี้จึงมีลักษณะเป็นการหารือ ซึ่งไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระภูณิ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และกรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๑๕๘ ในประเด็นต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

๒. หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เนื่องจากนายสุริยะใส กตะศิลา เลขานุการคณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ผู้ร้องเรียน ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) นั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรกกระหว่างนั้น จำนวน ๒ ครั้ง โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมลับดังกล่าว ซึ่งต่อมา

ปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหากลับไม่ได้รับการสรรหา (ประเมินจากการลงคะแนนในรอบแรกๆ ก่อนมีการประชุมลับ) ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้นย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะ ที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ และไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในสองประเด็นข้างต้น

พิเคราะห์แล้ว ประเด็นที่ ๑ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้ร้อง มีอำนาจหน้าที่ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ผู้ร้องจึงมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ก่อน ผู้ร้องจึงจะส่งเรื่องและความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่ผู้ร้องยังไม่ได้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ร้องจึงยังไม่เกิดขึ้น และถือไม่ได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญกรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นที่ ๑ และไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ ๒ ด้วย

จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## 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) ถือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ และการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่มีผู้ร้องเรียนดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

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

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

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒

พิจารณาแล้ว ตามคำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้น ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ ตามคำร้องการที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ 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 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา...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 หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

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

...ฯลฯ...”

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

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายศักดิ์ เตชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## 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 การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อผู้ร้องมีความเห็นเช่นนั้นแล้วปัญหามีอยู่ว่า ผู้ร้องต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้ ผู้ร้องเห็นว่าการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำของกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓) แต่เป็นกรณีที่ต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 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 ไม่ว่าจะกรณีนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(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 หาใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาโต้แย้งเกิดขึ้นแล้ว กรณีคำร้องนี้จึงไม่เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับประเด็นที่หนึ่งของคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ในกรณีของประเด็นที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องทั้งสองประเด็น

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

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

## สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ สรุปว่า

๑. นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ผู้ร้องเรียน ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชี รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน เสนอต่อบุคคลสภา ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) นั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน ๑๕ ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรก ระหว่างนั้น จำนวน ๒ ครั้ง โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมลับดังกล่าว ซึ่งต่อมาปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหากลับไม่ได้รับการสรรหา (ประเมินจากการลงคะแนนในรอบแรกๆ ก่อนมีการประชุมลับ) ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการ ลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้นย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่จะก่อให้เกิด ความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ จึงขอให้ผู้ร้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย

๒. ผู้ร้องพิจารณาหนังสือร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

๒.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการสรรหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างกว้างๆ และกำหนดห้ามตีในการ เสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าจำนวนสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะกรรมการ สรรหาฯ ย่อมมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นตุลาการ



ศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เสนอต่อประธานวุฒิสภาภายในเวลาดังกล่าว แต่จากข้อเท็จจริง ปรากฏว่า การออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการจำนวน ๑๕ รอบ และมีการประชุมลับ ๒ ครั้ง คือ หลังรอบที่ ๑๓ และหลังรอบที่ ๑๗ โดยในการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้งที่ประชุมได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานอกห้องประชุม และไม่มีการจดบันทึกหรือจรายงานการประชุมดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่าการเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันได้ตั้งแต่ต้นว่าในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับ เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า บุคคลซึ่งได้รับการคาดหมายว่าควรได้รับการสรรหา (ประเมินจากคะแนนที่ได้รับ) ก่อนมีการประชุมลับ กลับไม่ได้รับการสรรหา ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒.๒ ผู้ร้องเห็นว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น ต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ไว้เป็นบรรทัดฐานว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล สำหรับของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

๒.๓ ปัญหาที่ว่า ผู้ร้องจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาบุคคลต่างๆ ไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหานี้จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติว่า

(๑) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

(๒) หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ต่อไปด้วย

๒.๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๖ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทราบแล้ว

#### ข้อวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ร้องมุ่งประสงค์ให้คำขอข้อ (๑) เป็นคำขอหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องโดยการขอให้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้วจึงนำผลของการพิจารณาตามคำขอข้อ (๑) นี้ ไปเป็นเหตุในการขอให้พิจารณาตามคำขอข้อ (๒) ซึ่งเป็นการขอให้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีเกี่ยวกับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ดังนั้น จึงจะพิจารณาอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ก่อน

๑. กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คำร้องที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วจริง ไม่ใช่เป็นเพียงการหาหรือมายังศาลรัฐธรรมนูญว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ มีอำนาจดำเนินการหรือไม่

๒. องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น หรือประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือหากมีการโต้แย้งโดยองค์กรอื่นที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือโดยบุคคลใด ๆ ซึ่งทั้งองค์กรอื่นหรือบุคคลใด ๆ นี้ไม่ใช่ผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง

ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ แต่ก็อาจเป็นผู้ริเริ่มเสนอเรื่องต่อ “ประธานรัฐสภา” และหากประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาก็เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ได้

ตามคำขอข้อ (๑) ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ นั้น วินิจฉัยว่า

โดยที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ใช้มาตรา ๑๕๗ (๑) ยังไม่ได้ใช้อำนาจของตนวินิจฉัยหรือตีความว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ เมื่อผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องจึงยังไม่เกิดขึ้นจริงและย่อมมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องอันจะนำไปสู่การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ร้อง หรือโดยประธานรัฐสภาได้ การที่ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ นั้น จึงไม่ใช่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เมื่อยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริงเนื่องจากผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว การเสนอคำร้องดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงไม่รับคำร้องในส่วนที่ขอให้พิจารณาตามข้อ (๑) นี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ส่วนคำร้องตามข้อ (๒) ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมยังไม่สามารถขอให้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ได้ เพราะยังไม่ครบเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจของตน คำร้องในข้อนี้จึงตกไปด้วย

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

ข้อ ๑ นายสุริยะใส กตะศิลา เลขานุการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาฯ ไว้อย่างกว้างๆ ให้สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ตามมาตรา ๒๕๕ (๓) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ตามมาตรา ๒๕๕ (๔) จำนวนหกคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อภายในสามสิบวัน และกำหนดไว้ว่า มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการอื่นๆ ของคณะกรรมการสรรหาฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ย่อมที่จะมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เสนอต่อประธานวุฒิสภาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า การออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการจำนวน ๑๕ รอบ และมีการประชุมลับ ๒ ครั้ง คือ หลังรอบที่ ๑๓ และหลังรอบที่ ๑๗ โดยในการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้ง ที่ประชุมได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาออกนอกห้องประชุม และไม่มีกรรมการจับที่ก

หรือจดยางงานการประชุมดังกล่าว และปรากฏว่า ก่อนการประชุมลับครั้งแรกมีผู้สมัคร ๒ คน คือ นายไชยวัฒน์ สัตยาประเสริฐ และนายปรีชา ชวลิตธำรง มีคะแนนนำคู่ที่เกือบจะถึงเกณฑ์สามในสี่ คือ ๑๐ คะแนน โดยเฉพาะนายไชยวัฒน์ สัตยาประเสริฐ มีคะแนนสูงถึง ๕ คะแนน ในรอบที่ ๕ แต่เมื่อมีการประชุมลับครั้งที่ ๑ คะแนนของทั้ง ๒ คน กลับลดน้อยถอยลงตามลำดับ แต่คะแนนของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ผู้ไม่ได้รับคะแนนเลยใน ๕ รอบสุดท้ายก่อนหน้าการประชุมลับ กลับมีคะแนนสูงมากขึ้นตามลำดับ และหลังการประชุมลับครั้งที่ ๒ คะแนนของผู้สมัคร ๒ คน คือ นายไชยวัฒน์ สัตยาประเสริฐ และนายปรีชา ชวลิตธำรง ก็ลดลงจนเหลือ ๐ และ ๑ คะแนน ส่วนศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ก็ได้คะแนนถึงสามในสี่ คือ ๑๐ คะแนน ในรอบที่ ๑๕

ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้นว่า ในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับหรือไม่ มีขึ้นรอบใด นั้น ย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ อีกทั้ง การเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัตินี้โดยมิได้มีการตกลงไว้ การกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา ประกอบกับจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า บุคคลซึ่งได้รับการคาดหมายว่าจะได้รับการสรรหา (ประเมินจากคะแนนที่ได้รับ) ก่อนมีการประชุมลับ กลับไม่ได้รับการสรรหา ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

สำหรับปัญหาที่ว่า เมื่อผู้ร้องเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ร้องต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย นั้น ผู้ร้องเห็นว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นในเรื่องนี้ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่ต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๒ อย่างไรก็ดี เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้น ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหา ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ในจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงเห็นว่า เรื่องนี้ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องได้เคยมีคำวินิจฉัยเรื่องในทำนองนี้ ในกรณีของการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ และได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของผู้ร้อง ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ (ตามหนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ด่วนที่สุด ที่ พร ๒๔/๑๒๔ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ แล้ว (ตามหนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ศร ๐๐๐๓/๐๕๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕) แต่ผู้ร้องยังมีได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยแต่อย่างไร

ดังนั้น ปัญหาที่ว่า ผู้ร้องจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการสรรหาบุคคลต่าง ๆ ไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และเพื่อให้ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหานี้จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติโดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามที่บัญญัติไว้ ในรัฐธรรมนูญโดยตรง กรณีดังกล่าวจึงถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะที่เป็น องค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า

๑. คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอ เรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตาม มาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแล้ว ขอศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือ ร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อไปด้วย

พิเคราะห์แล้ว ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องใดไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้ จะต้อง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ๒ ประการคือ

๑. ผู้ร้องจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาหรือประธานรัฐสภา และ

๒. ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คดีนี้ ผู้ร้องคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะเป็น องค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตาม มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ คำร้องของผู้ร้องจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อที่หนึ่งของมาตรา ๒๖๖ แล้ว

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า คำร้องนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อที่สองของมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ คือ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) หรือไม่

ตามคำขอของผู้ร้องข้อ (๑) ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ สรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหา ดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่นั้น เป็นการขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ คือ เป็น ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่

ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ให้อำนาจผู้ร้องตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นว่าปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากการกระทำของบุคคลดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ ดังนั้นผู้ร้องจึงมีหน้าที่ต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่า บุคคลใดบ้างเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อผู้ร้องจะได้พิจารณาว่าผู้ร้องมีอำนาจที่จะรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่ เพราะถ้าผู้ถูกร้องเรียนไม่ใช่บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ผู้ร้องก็ไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคนเหล่านั้น ผู้ร้องจะต้องไม่รับเรื่องของผู้ร้องเรียนไว้พิจารณา แต่เมื่อผู้ร้องยังมีได้วินิจฉัยว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ ก็เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ยังไม่มีผู้ใดโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามมาตรา ๑๕๗ ยังไม่เกิดขึ้น จึงยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้น ดังนั้นการที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญช่วยพิจารณาวินิจฉัยว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่” (ตามคำขอให้วินิจฉัยข้อที่ ๑) และหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ก็ขอให้ช่วยวินิจฉัยต่อไปด้วยว่า



“การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหา  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่นายสุริยะไส กตะศิลา เลขานุการคณะกรรมการณรงค์เพื่อ  
ประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่” (ตามคำขอ  
ให้วินิจฉัยข้อ ๒) นั้น เป็นการสอบถามหรือหารือเท่านั้นโดยที่ผู้ร้องยังมีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๕๗ (๑) คือ ผู้ร้องยังมีได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคล  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ และยังไม่ได้วินิจฉัยว่าการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
จากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่นายสุริยะไส  
กตะศิลา ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อคำร้อง  
ของผู้ร้องไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อที่สองของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คือยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับ  
อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้  
ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

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

## สรุปข้อเท็จจริง

๑. นายสุริยะใส กตะศิลา มีหนังสือที่ ครป.(พิเศษ)/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖ ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สรุปได้ ดังนี้

ตามที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาขานิติศาสตร์ จำนวน ๖ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๒ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ตามลำดับ เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการอื่นๆ ของคณะกรรมการสรรหา เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาย่อมมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหา และต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสถาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาได้ทำการออกเสียงลงคะแนนถึง ๑๕ รอบ นอกจากนี้ยังได้มีการประชุมลับระหว่างการออกเสียงลงคะแนนถึง ๒ ครั้งด้วยกัน โดยไม่มีบันทึกมติการประชุมปรากฏไว้ภายหลังการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้ง จึงเห็นได้ว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้วนั้น ย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่จะก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ อีกทั้ง การเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัตินี้ มิได้มีการตกลงไว้ตั้งแต่ต้นว่า ในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับหรือไม่ มีขึ้นในรอบใด การกระทำเช่นนี้ถือว่าการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการสรรหา ซึ่งเทียบเคียงกรณีตัวอย่างของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้

ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ว่าการเปลี่ยนแปลงกติกาในรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ในการพิจารณากระบวนการคัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทช.) ที่ระบุว่า การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ ขั้นตอน ที่คณะกรรมการสรรหาได้ตกลงไว้แต่ต้นแล้ว ในภายหลังจากที่ได้รับทราบคะแนนของผู้สมัครแล้วนั้น มีผลให้กระบวนการสรรหาดังกล่าวไม่เคารพกฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นธรรม ไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือที่ ผร ๒๕/๑๒๗๔ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ ดังนี้

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการจำนวน ๑๕ รอบ และมีการประชุมลับ ๒ ครั้ง คือ หลังรอบที่ ๑๓ และหลังรอบที่ ๑๗ โดยในการประชุมลับทั้ง ๒ ครั้ง ที่ประชุมได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาออกนอกห้องประชุม และไม่มีการจดบันทึกหรือจกรายงานการประชุมดังกล่าว และปรากฏว่า ก่อนการประชุมลับครั้งแรกมีผู้สมัคร ๒ คน คือ นายไชยวัฒน์ สัตยาประเสริฐ และนายปรีชา พลิตธำรง มีคะแนนนำคู่ที่ เกือบจะถึงเกณฑ์สามในสี่ คือ ๑๐ คะแนน แต่เมื่อมีการประชุมลับครั้งที่ ๑ คะแนนของทั้ง ๒ คน กลับลดน้อยถอยลงตามลำดับ แต่คะแนนของศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ผู้ไม่ได้รับคะแนนเลยใน ๕ รอบสุดท้ายก่อนหน้าการประชุมลับกลับมีคะแนนสูงมากขึ้นตามลำดับ และหลังการประชุมลับครั้งที่ ๒ คะแนนของผู้สมัคร ๒ คน คือ นายไชยวัฒน์ สัตยาประเสริฐ และนายปรีชา พลิตธำรง ก็ลดลงจนเหลือ ๐ และ ๑ คะแนน ส่วนศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ก็ได้คะแนนถึงสามในสี่ คือ ๑๐ คะแนน ในรอบที่ ๑๕

การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรกๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้นว่า ในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับหรือไม่ มีขึ้นรอบใดนั้น ย่อมเป็นการเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงกติกาในบางขณะที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ดังนั้นจึงเห็นว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (โดยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๘/๒๕๔๕ เรื่องการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๓๘ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ)

และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอ ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงต้องหมายความถึงเรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่สำหรับกรณีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังเช่นที่กล่าว ดังนั้นการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการกระทำขององค์กรที่มีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ เรื่อง ขอให้เพิกถอนระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ ในจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเห็นว่าเรื่องนี้ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ดังนั้น ปัญหาที่ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาบุคคลต่าง ๆ ไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงสมควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยนี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๗ (๑) และ

มาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงขอให้พิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

๑) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่

๒) หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่มีผู้ร้องเรียนมา ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

### บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๖

### ข้อพิจารณา

เรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาในขั้นแรกว่า คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ ซึ่งจากการพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมิได้ใช้อำนาจของตนตามมาตรา ๑๕๗ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของตนตามมาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อที่จะพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และยังมีข้อโต้แย้งจากฝ่ายผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด กลับมาตั้งปัญหาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจที่จะพิจารณาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสรรหาฯ ได้หรือไม่ เรื่องทั้งหมดจึงกลายเป็นเรื่องการขอปรึกษาหารือศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องที่ยังไม่เกิดขึ้น และเรื่องนี้ก็มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

**คำวินิจฉัย**

เมื่อประเด็นที่ ๑ เป็นเรื่องขอปรึกษาหารือ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอาจรับไว้พิจารณาได้ตามแนวทาง คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๕๖ จึงให้ยกคำร้องในประเด็นนี้และไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยตามประเด็นที่ ๒ ในชั้นนี้จนกว่าจะมีการร้องเรียนที่ถูกต้องและช่องทางที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยได้

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## 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) ได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ 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 เพราะในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น 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) และ มาตรา 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 การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่นายสุริยะใส 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 “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าพบบัญญัติแห่งกฎหมาย 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) จึงยังไม่ใช้ หน้าที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง เป็นเพียงกรณีที่ผู้ร้องสงสัยว่าตนมีอำนาจ หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเพียงใด เป็นเรื่องหารือ จึงไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๖ ได้ สำหรับปัญหาที่ว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ ได้กระทำการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยในปัญหาข้อแรกว่า ผู้ร้องไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้แล้วก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอรรถ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ