



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
มีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ (กรรมการ ป.ป.ช.) ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๕๔ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม
๒๕๕๗ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหา
เกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน
๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ
ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่งที่ว่างตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๓๕ ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติคณะกรรมการสามัญ ฯ ได้มีมติ
ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ คือ คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับ

การเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และคณะอนุกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง กรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการ ศึกษากระบวนการสรรหา ฯ ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณา โดยสรุปผลการศึกษาได้ว่า กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในครั้งนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณารายงานฉบับดังกล่าวแล้ว ได้มีมติเห็นชอบด้วย กับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหา ฯ

จากการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ฯ ถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรง ตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๕ คน พบว่า มีผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหา เกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อธิบดีหรือ เทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสามัญ ฯ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหาที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการ วินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่ “เทียบเท่าอธิบดี” หรือไม่นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการสามัญ ฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๗ ปรากฏว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ มีมติกำหนดวิธีการสรรหา ผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อโดยให้กรรมการสรรหาแต่ละคนสามารถเสนอชื่อได้ ไม่เกินสองคน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งปรากฏว่า มีผู้สมัคร ทั้งสิ้นจำนวน ๕๕ คน

ในการประชุมคณะกรรมการสรรหา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสรรหา ได้พิจารณาคณะคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัครตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมการสามัญ ฯ ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาเองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความคิดเห็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิ ตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้บัญชาการ เหล่าทัพ เป็นต้น

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรงตำแหน่งว่า เทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา ตามแนวทางที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึง การดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. และเสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/ (ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยมีรายชื่อดังนี้ (๑) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (๒) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (๓) นายวิสุทธิ์ โภธิแทน อดีตกรรมการการเลือกตั้ง (๔) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด (๕) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (๖) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี (๗) พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ (๘) พลเอก ชูชาติ สุขสงวน เจ้ากรมพระธรรมนูญ (๙) นายประเสริฐ เขียนนิลศิริ ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๑๐) นายจรูญ อินทจาร ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๑๑) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๑๒) พลเอก ชัยศึก เกตุทัต อดีตจเรทหารทั่วไป (จอมพล) (๑๓) นายชัยรัตน์ มาประณีต อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ และ (๑๔) นายชาติชาตรี โยสีดา อดีตอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญ ฯ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมได้พิจารณา เรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้ (๑) นายวิสุทธิ์ โภธิแทน อดีตกรรมการการเลือกตั้ง (๒) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด (๓) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๔) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย

ศรีรัตนวาทณี อธิบดีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (๕) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อธิบดีรองปลัด
สำนักนายกรัฐมนตรี (๖) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ อธิบดีรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ (๗) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

นายเจิมศักดิ์ ฯ และคณะ เห็นว่าการสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฒิชัย ฯ อธิบดีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ ฯ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และนายชิตชัย ฯ อธิบดีรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี จึงไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่งที่ว่าง และวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการ ป.ป.ช. หากกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ไม่ยุติธรรม ปราศจากการตรวจสอบ อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งบัดนี้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึง ๕๔ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอนุโลมได้ว่าเป็นกรณีซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร คือ คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ หากศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นให้เป็นบรรทัดฐานดังเช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในหลายกรณี ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า

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

๒. หากมติของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ทำให้กระบวนการสรรหาทั้งหมดต้องเสียไป จะต้องมีการบวนการสรรหาและเลือกกรรมการ ป.ป.ช. แทนผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติดังกล่าวที่จะต้องขาดคุณสมบัติหรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

กรณีตามคำร้องประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ จะต้องเป็นคำร้องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ได้ดำเนินการกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. โดยมีมติเกี่ยวกับคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อที่มีตำแหน่งเป็นอธิบดีหรือเทียบเท่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ไปแล้ว กรณีตามคำร้องเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญแปลความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อที่มีตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า ซึ่งคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้นและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยเป็นองค์กรที่รับการเสนอชื่อของผู้ที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาเลือกต่อไป ตลอดจนผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อ ต่างก็มิได้มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องอันเป็นผลให้ได้มาซึ่งรายชื่อบุคคลดังกล่าว และวุฒิสภาก็ได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเรียบร้อยแล้ว คำร้องของประธานรัฐสภาดังกล่าว จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภา ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๑ คน วินิจฉัยไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๘ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระแก้ว นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากกรณีตามคำร้องไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช และนายศักดิ์ เตชะชาญ ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกรณีตามคำร้องไม่ใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่
ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๔๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง กระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของคณะกรรมการ
สรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานรัฐสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

ข้อ ๑ ด้วย นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ รวม ๕๔ คน ได้มีหนังสือ
วุฒิสภา ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๗ เพื่อขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าชอบด้วย
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๕๗ หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖
บัญญัติว่า ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม
ดังต่อไปนี้

(๓) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่ง
ไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

มาตรา ๒๕๗ บัญญัติว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย
ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง
ตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕๖

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติ
มาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธาน
ศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง
ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ข้อ ๒ ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ คณะกรรมการสามัญ ฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะเพื่อทำหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีพลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหา ฯ ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณา โดยสรุปผลการศึกษาได้ว่า กระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในครั้งนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณารายงานฉบับดังกล่าวแล้วได้มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ

จากการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑๔ คน พบว่า มีผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่มาตรา ๒๕๖ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อริบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสามัญ ฯ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหาที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่ “เทียบเท่าอริบดี” หรือไม่นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการสามัญ ฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๘ ปรากฏว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ มีมติกำหนดวิธีการสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อโดยให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกินสองคน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งปรากฏว่ามีผู้สมัครทั้งสิ้น จำนวน ๕๕ คน

ในการประชุมคณะกรรมการสรรหา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสรรหา ได้พิจารณาคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัคร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบ มาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมการสามัญฯ ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาเองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความคิดเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรงตำแหน่งว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสรรหาได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามแนวทางที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/(ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมีรายชื่อดังนี้

- | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ | อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ |
| ๒. นายเชาว์ อรรถมานะ | รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ |
| ๓. นายวิสุทธิ์ โพธิแทน | อดีตกรรมการการเลือกตั้ง |
| ๔. นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ | อดีตอัยการสูงสุด |
| ๕. นายชิตชัย พานิชพัฒน์ | อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. |
| ๖. นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ | อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |

๗. พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร	อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ
๘. พลเอก ชูชาติ สุขสงวน	เจ้ากรมพระธรรมนูญ
๙. นายประเสริฐ เขียนนิลศิริ	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๐. นายจรูญ อินทจาร	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๑. นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๒. พลเอก ชัยศึก เกตุทัต	อดีตรองเลขาธิการทั่วไป (จอมพล)
๑๓. นายชัยรัตน์ มาประณีต	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์
๑๔. นายชาติชาตรี โยสีดา	อดีตอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน

ข้อ ๓ ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญฯ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภาและที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้

๑. นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น	อดีตรองกรรมการการเลือกตั้ง
๒. นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์	อดีตรองอธิบดีกรมการคลัง
๓. นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๔. พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ	อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
๕. นายยุกุท กปิลกาญจน์	อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๖. นายชิดชัย ปานิชพัฒน์	อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
๗. นายเชาว์ อรรถมานะ	รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

ดังนั้น นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ จึงเห็นว่าการสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อ พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และนายชิดชัย ปานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี จึงไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมาธิการสามัญฯ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวุฒิสภา

ข้อ ๔ ในฐานะประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ประกอบกับเรื่องนี้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น หากกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการตรวจสอบ อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งบัดนี้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึง ๕๔ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า กระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอนุโลมได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และเมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ให้เป็นบรรทัดฐานดังเช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในหลายกรณี ก็น่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างดี ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อโปรดพิจารณาวินิจฉัย

ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

๑. มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัย คำว่า “อริบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึง ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอริบดีหรือไม่ นั้น ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

๒. หากมติของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ทำให้กระบวนการสรรหาทั้งหมดต้องเสียไป จะต้องมีการสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แทนผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติดังกล่าวที่จะต้องขาดคุณสมบัติหรือไม่

พิจารณาแล้วประธานรัฐสภายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้วางหลักเกณฑ์ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้ จะต้องประกอบด้วย

๑. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญและ

๒. องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้อง

หากไม่เข้าหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งหรือทั้งสองข้อ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาได้

คำร้องฉบับนี้ ยื่นโดยประธานรัฐสภาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อสองแล้ว จึงมีปัญหาแต่เพียงว่า เป็นกรณี “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามหลักเกณฑ์ข้อหนึ่งหรือไม่

คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นี้ จะต้องเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาท ๒ ฝ่าย ซึ่งตามคำร้องของประธานรัฐสภายขอให้วินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัยคำว่า “อชิบดีหรือเทียบเท่า” ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่ จะเห็นได้ว่าคำร้องมิได้ระบุชัดเจนว่าได้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด โดยระบุแต่เพียงว่ามติของคณะกรรมการสรรหาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่ อันเป็นผลสืบเนื่องจากคณะกรรมการสรรหาฯ มีความคิดเห็นในการตีความคำว่า “อชิบดีหรือเทียบเท่า” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) เป็นสองฝ่ายไม่ตรงกัน แต่ในที่สุดที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ก็ได้มีมติว่า “อชิบดีหรือเทียบเท่า” ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งงานว่าเทียบเท่าอชิบดีหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสรรหา ซึ่งเป็นผู้ต้องใช้กฎหมายย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติของกฎหมายนั้นว่าหมายถึงอะไรและ

คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ใช้ดุลยพินิจกำหนดหลักเกณฑ์ไปแล้วตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ จนกระทั่งได้ผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน ตามรัฐธรรมนูญและที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้ลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๗ คนแล้ว กระบวนการสรรหาจึงเสร็จสิ้นยุติไปแล้ว กรณีจึงถือไม่ได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. แต่สมาชิกวุฒิสภাজำนวน ๕๔ คน กลับยื่นเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ทั้งๆ ที่คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มิได้กล่าวอ้างเลยว่ามีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน

ดังนั้น การที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “อริบดีหรือเทียบเท่า” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ว่า มติหรือความเห็นของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ถูกต้องหรือไม่นั้น มีลักษณะเป็นการขอให้แปลความหรือตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ซึ่งมีใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อมิใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

ประธานรัฐสภาได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ความว่าด้วย นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ รวม ๕๔ คน ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๕๗ หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

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

มาตรา ๒๕๗ บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕๖

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ คณะกรรมการสามัญฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะเพื่อทำหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมี พลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาฯ ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญฯ พิจารณาโดยสรุปผลการศึกษาได้ว่า กระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในครั้งนี้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเมื่อคณะกรรมการสามัญฯ พิจารณารายงานฉบับดังกล่าวแล้ว ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ

จากการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญฯ ถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑๔ คน พบว่า มีผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสามัญฯ เห็นว่ามติของคณะกรรมการสรรหาที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่ “เทียบเท่าอธิบดี” หรือไม่นั้นไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการสามัญฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๗ ปรากฏว่า คณะกรรมการสรรหาฯ มีมติกำหนดวิธีการสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อโดยให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกินสองคน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งปรากฏว่ามีผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน ๕๕ คน

ในการประชุมคณะกรรมการสรรหา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสรรหา ได้พิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัคร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบ มาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็น รัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการ ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมการสามัญฯ ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาเองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความคิด เป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่ง ผู้บัญชาการเหล่าทัพ

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรง ตำแหน่งว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสรรหาได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามแนวทาง ที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรง ตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการสรรหา ผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ เสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/ (ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมีรายชื่อดังนี้

- | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ | อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ |
| ๒. นายเชาว์ อรรถมานะ | รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ |
| ๓. นายวิสุทธิ โพธิแทน | อดีตรกรรมการการเลือกตั้ง |
| ๔. นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ | อดีตรอัยการสูงสุด |
| ๕. นายชิตชัย พานิชพัฒน์ | อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. |

๖. นายยงยุทธ กปิลกาญจน์	อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๗. พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร	อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๘. พลเอก ชูชาติ สุขสงวน	เจ้ากรมพระธรรมนูญ
๙. นายประเสริฐ เจียมนิลศิริ	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๐. นายจรรุญ อินทจาร	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๑. นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๒. พลเอก ชัยศึก เกตุทัต	อดีตรองเลขาธิการทั่วไป (จอมพล)
๑๓. นายชัยรัตน์ มาประณีต	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์
๑๔. นายชาติชาตรี โยสีดา	อดีตอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้

๑. นายวิสุทธี โพธิ์แท่น	อดีตรองกรรมการการเลือกตั้ง
๒. นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์	อดีตรองอธิบดีกรมการปกครอง
๓. นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๔. พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒินันท์	อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
๕. นายยงยุทธ กปิลกาญจน์	อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๖. นายชิดชัย ปานิชพัฒน์	อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
๗. นายเชาว์ อรรถมานะ	รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กับคณะ เห็นว่าการสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อ พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒินันท์ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และ นายชิดชัย ปานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่าง

คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวุฒิสภา

ในฐานะประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีลักษณะครบถ้วน ตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งบัดนี้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึง ๕๔ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า กระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ จึงอนุโลมได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และเมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ให้อำนาจแก่ประธาน รัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น หาก ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ให้เป็นบรรทัดฐานก็น่าที่จะ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างดี ในฐานะประธานรัฐสภา จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามคำขอของนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กับคณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัย คำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึง ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงาน เทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่ นั้น ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

๒. หากมติของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ทำให้ กระบวนการสรรหาทั้งหมดต้องเสียไป จะต้องมีการสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แทนผู้ที่ได้รับเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติดังกล่าวที่จะต้องขาด คุณสมบัติหรือไม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องปรากฏว่าคณะกรรมการสรรหาได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามแนวทางที่สองในกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่ และคณะกรรมการสามัญฯ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ พร้อมกับได้ลงมติเลือก นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ นายชิดชัย ปานิชพัฒน์ และนายเชาว์ อรรถมานะ เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าการทั้งหลายได้ดำเนินการผ่านพ้นไปโดยไม่มีปัญหาไม่ว่าในชั้นคณะกรรมการสรรหา ชั้นกรรมการสามัญฯ หรือชั้นการประชุมวุฒิสภา ส่วนที่นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กับคณะมีความเห็นไม่สอดคล้องกับความเห็นฝ่ายข้างมากในชั้นตอนต่างๆ เป็นเรื่องปกติที่ย่อมเกิดขึ้นได้แต่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันจะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ทั้งข้อที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทั้งสองข้อก็มีลักษณะเป็นเพียงขอความเห็นและขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประธานรัฐสภา ส่งความเห็นของนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภากับคณะรวม ๕๔ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๕๗ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างและเหตุผลโดยสรุปของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๑ ซึ่งวินิจฉัยโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ และแม้ต่อมาเสียงส่วนใหญ่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าคณะกรรมการสรรหาฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ตาม ผู้วินิจฉัยก็เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ก็ต่อเมื่อมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในกรณีตามคำร้องมิได้มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคณะกรรมการสรรหาฯ กับวุฒิสภาแต่อย่างใด วุฒิสภาก็ได้มีมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. จากบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอชื่อทั้งหมด โดยมีได้โต้แย้งคุณสมบัติของบุคคลเหล่านั้น การที่นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทองกับคณะคัดค้านคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาฯ บางคน จึงเป็นเรื่องความเห็นขัดแย้งกันภายในองค์กรวุฒิสภา เพราะเมื่อเสียงส่วนใหญ่ของวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับ

การคัดค้านของนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กับคณะ และลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ไปแล้ว ปัญหาที่ว่า ผู้ได้รับการสรรหามีคุณสมบัติถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่ ก็ต้องถือว่าเป็นอันยุติตามความเห็นของคณะกรรมการสรรหาฯ และเสียงส่วนใหญ่ของวุฒิสภาแล้ว ดังนั้น ปัญหาหรือข้อโต้แย้งของนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กับคณะ ซึ่งเป็นความเห็นของฝ่ายข้างน้อยในวุฒิสภา จึงมิใช่ปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างวุฒิสภากับคณะกรรมการสรรหาฯ ที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการ สรรหากรรมการ ป.ป.ช.

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภา ได้ความว่า นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง วุฒิสมาชิกกับ วุฒิสมาชิกอื่น รวม ๕๔ คน ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ขอให้ประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหา กรรมการ ป.ป.ช. สรุปความว่า ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕

ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ คณะกรรมการสามัญได้มีมติตั้ง คณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ เพื่อทำหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และ คณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหา ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญ พิจารณาโดยสรุปผลการศึกษาได้ว่า กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในครั้งนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสามัญ พิจารณารายงานฉบับดังกล่าวแล้วได้มีมติ เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ

จากการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรง ตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน พบว่า มีผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหา เกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติไว้ในปัญหา

ของคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสิทธิการสามัญ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหาที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่ “เทียบเท่าอธิบดี” หรือไม่นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการสามัญ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๗ ปรากฏว่า คณะกรรมการสรรหา มีมติกำหนดวิธีการสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อ โดยให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกินสองคน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งปรากฏว่า มีผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน ๕๕ คน

ในการประชุมคณะกรรมการสรรหา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสรรหา ได้พิจารณาคคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัครตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมการสามัญ ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาเองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความคิดเห็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรงตำแหน่งว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามแนวทางที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. และเสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/ (ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยมีรายชื่อดังนี้

- (๑) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (๒) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
- (๓) นายวิสุทธิ์ โปธิแทน อดีตกรรมการการเลือกตั้ง
- (๔) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด
- (๕) นายชิดชัย ปานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (๖) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๗) พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (๘) พลเอก ชูชาติ สุขสงวน เจ้ากรมพระธรรมนูญ
- (๙) นายประเสริฐ เขียนนิลศิริ ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๑๐) นายจรูญ อินทจาร ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๑๑) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๑๒) พลเอก ชัยศึก เกตุทัต อดีตจเรทหารทั่วไป (จอมพล)
- (๑๓) นายชัยรัตน์ มาประณีต อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์
- (๑๔) นายชาติชาตรี โยสีดา อดีตอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภาและที่ประชุม ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้

- (๑) นายวิสุทธิ์ โปธิแทน อดีตกรรมการการเลือกตั้ง
- (๒) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด
- (๓) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๔) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (๕) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๖) นายชิดชัย ปานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (๗) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ เห็นว่าการสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และนายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีจึงไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) พิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนด องค์กรประกอบอำนาจหน้าที่ รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คณะกรรมการ สรรหากรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามนัยคำวินิจฉัย ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนด อำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบคำวินิจฉัย ที่ ๓๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

เรื่องนี้ คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีบทบาทอำนาจ หน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและ มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น หากกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการตรวจสอบ อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของ สาธารณชนทั่วไป ซึ่งบัดนี้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ๕๔ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สรรหากรรมการ ป.ป.ช. ว่า กระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ จึงอนุมูลได้ว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ให้เป็นบรรทัดฐานดังเช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในหลายกรณี ก็น่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างดีในฐานะประธานรัฐสภา จึงจำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อโปรดพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

(๑) มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึงผู้ที่เคยเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

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

ในชั้นพิจารณาคำวินิจฉัยว่า จะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตั้งปัญหาวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวแล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์ (๑๑ เสียง) ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ โดยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. ลงมติไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภา เนื่องจากกรณีตามคำร้องไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ๘ เสียง
คือ

๑. นายจิระ บุญพจนสุนทร
๒. นายผัน จันทรปาน
๓. นายมงคล สระฐาน
๔. นายมานิต วิทยาเต็ม

๕. นายสุจิต บุญบงการ
๖. นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
๗. นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์
๘. นายอุระ หวังอ้อมกลาง

๒. ลงมติไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องก็ไม่ใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ๓ เสีย คือ

๑. นายจุมพล ณ สงขลา
๒. นายปรีชา เถลิมนิชย์
๓. นายศักดิ์ เตชะชาญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้สรุปผลคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๗ ดังต่อไปนี้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นการขอให้วินิจฉัยมติหรือความเห็นของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครที่มีตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการไปตามอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้น และวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยเป็นองค์กรที่รับการเสนอชื่อของผู้ที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาเลือกต่อไป ตลอดจนผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อต่างก็มิได้มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่อันเป็นผลให้ได้มาซึ่งรายชื่อบุคคลดังกล่าว และวุฒิสภาก็ได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเรียบร้อยแล้ว จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา หรือคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมีมติเอกฉันท์ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

อนึ่ง ในคำร้องนี้ มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน (นายกระมล ทองธรรมชาติ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช) แกลงขอถอนตัวออกจากการพิจารณาคดีตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เนื่องจาก นายกระมล เป็นกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

ในคณะกรรมการสรรหาชุดนี้ ส่วนนายสุธี และพลตำรวจเอก สุวรรณ เคยดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี จึงอาจถูกคัดค้านในเหตุที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย ซึ่งเป็นเหตุตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๘ (๑)

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงมติไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามข้อ ๒ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ วรรคสาม มิใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ปัญหาข้อนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายปรีชา เถลิมวณิชย์ (ผู้ทำคำวินิจฉัย) ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มิได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจนำมาเทียบเคียงกับคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คดีนี้ได้เพื่อยืนยันความเห็นเดิมของผู้ทำคำวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าว จึงขอยกเหตุผลในคำวินิจฉัยข้างต้นโดยสรุปมากล่าวถึงในคดีนี้อีก (รายละเอียดขอให้ดูจากคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕) ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความหมายอย่างเดียวกัน เกิดขึ้นเนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนของไทย ไม่ยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออที่ถือเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของโลกในปัจจุบัน โดยประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลก เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ญี่ปุ่น เป็นต้น ต่างได้ยึดถือเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในการปกครองประเทศ โดยนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนของไทยถือว่า มองเตสกีเออสร้างทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจมาจากความเข้าใจการปกครองของประเทศอังกฤษ ในขณะนั้นคลาดเคลื่อนและหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออในสายตาของนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนของไทยเป็นสิ่งล้าสมัย เพราะไม่สามารถตอบคำถามของนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนของไทยได้ จึงไม่ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอออีกต่อไป ให้ล้มหลักการแบ่งแยกอำนาจของ

มองเตสกีเออเสีย โดยให้ถือหลักการรองลงมาของหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ คือ หลักการแบ่งแยกองค์กรแยกย้ายกันทำหน้าที่ และพูดถึงการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) แทน ซึ่งตามแนวความคิดของนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนดังกล่าวจึงสามารถแบ่งแยกหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรที่ทำหน้าที่หรือใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้หลายองค์กร และนำการแบ่งแยกหน้าที่มาเป็นพื้นฐานการจัดโครงสร้างหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรที่มีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเสียใหม่ มิได้เรียกว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจเป็นสามอำนาจ และองค์กรอำนาจอริปไตยเป็นสามฝ่ายอีกต่อไป

รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่เฉพาะดังกล่าวได้อีกหลายองค์กร โดยเรียกองค์กรเหล่านี้เสียใหม่ว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “องค์กรอิสระ” หรือ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ความหมายรวมไปถึงสถาบันพระมหากษัตริย์หรือองค์กรอำนาจอริปไตยด้วย ถือว่าองค์กรอำนาจอริปไตย เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลยุติธรรม เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่งเท่านั้น และสถานะไม่ต่างไปจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่โดยจัดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเฉพาะอย่าง ดังนี้

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ หรือองค์กรฝ่ายรัฐสภาเดิม ได้แก่ วุฒิสภาใหม่ (มีอำนาจหน้าที่เพิ่มจากเดิมอีกหลายประการ) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่แยกออกจากอำนาจบริหารหรือองค์กรฝ่ายคณะรัฐมนตรีเดิม ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่แยกจากอำนาจตุลาการหรือองค์กรฝ่ายศาลยุติธรรมและศาลทหารเดิม ได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลปกครอง

นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจค่อนข้างแปลกประหลาดน่าจะพอถือว่าเป็นแยกออกจากอำนาจอริปไตย คือ ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะมีความพยายามจัดโครงสร้างให้มีอำนาจมหาศาล

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่เหล่านี้จะจัดอยู่ในระบบใหม่แบบเดียวกัน คือ ไม่มีที่มาจากประชาชนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยถือตามหลักเกณฑ์การแบ่งแยกหน้าที่ว่าที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่เหล่านี้ยกเว้นวุฒิสภาใหม่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจมาจากการ รับมอบอำนาจช่วง จากองค์กรที่เกิดจากการเลือกตั้งขององค์กรอำนาจประชาธิปไตยเดิมเป็นหลัก แทนการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจของประชาชนเดิม และไม่ถือว่าประชาชนสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมได้

ข้อ ๒ กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนอกจากจะมีความพยายามบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นสากล ได้แก่ ความพยายามทำให้รัฐสภาและศาลยุติธรรมสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยมีให้อยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายบริหาร การเพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและบทบาทการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงการบริหารได้โดยตรง โดยการทำให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของฝ่ายบริหารเป็นองค์กรอิสระไม่ว่าเป็นความพยายามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระหรือการตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรมหาชนอิสระ หรือการออกเสียงประชามติ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการลดอำนาจหรือบทบาทของฝ่ายบริหารลงอันเป็นเนื้อหาสำคัญของการปฏิรูปการเมืองตามความเข้าใจของประชาชนทั่วไป

แต่ก็มีรูปแบบการจัดองค์กรการปกครองรูปแบบใหม่ มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นมา อีกหลายองค์กรตามแนวความคิดการแบ่งแยกหน้าที่ของนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนของ สอดแทรกเข้ามาด้วยซึ่งเป็นแนวความคิดแบบการบริหารปกครองประเทศเป็นอำนาจจัดการของรัฐ มิใช่ของประชาชน อำนาจรัฐเป็นอำนาจเด็ดขาดที่ประชาชนต้องรับฟังและมีส่วนร่วมได้น้อยมาก เดิมประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงออกและมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือตรวจสอบควบคุมการใช้ อำนาจรัฐได้ อำนาจในการตรวจสอบควบคุมของประชาชนนั้น ก็กลับกลายเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาทำนองหลักอำนาจคือความเป็นธรรม จะเห็นได้จากการเรียกร้องให้ ศาลรัฐธรรมนูญทำอะไรก็ได้ตามความพอใจของผู้เรียกร้องทั้งที่ทราบว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นการทำลายหลักนิติรัฐอีกประการหนึ่งด้วย ดังเช่นคำร้องของประธานรัฐสภาในคดีนี้

การเกิดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ไม่ใช่องค์กรตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” องค์กรตามรัฐธรรมนูญนอกจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ในความหมายตามตัวอักษรเช่นนี้ ไม่ว่าจะคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่เป็นองค์กรอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยที่พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แต่ความหมายโดยนัยยังหมายความรวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหมวดรัฐสภาหรือศาลก็ตามที่ใช้อำนาจขัดหรือแย้งต่อการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือเป็นอำนาจที่มีได้มีพื้นฐานที่มาจากประชาชน หรือไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจได้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจสากล หรือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรูปแบบการปกครองเดิม เช่น วุฒิสภาใหม่และศาลรัฐธรรมนูญ อีกด้วย ที่เนื้อหาของอำนาจถือไม่ได้ว่าเป็นองค์กรอำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจเช่นกัน

ข้อ ๓ ต่อไปจะได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อความเดิมของบทบัญญัติมาตรานี้ปรากฏในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังนี้ “มาตรา ๘/๒/๑๓ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างที่เสนอโดยไม่มีการแก้ไข (บันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงานและอนุกรรมการยกร่างฯ ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐)

ต่อมาในชั้น การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เลขานุการชี้แจงว่า มาตรานี้ เป็นเรื่ององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรมและไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความรู้สึกขัดแย้งกับอำนาจของ

ศาลรัฐธรรมนูญเพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น ที่ประชุมได้มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ อาจจะซ้ำซ้อนกันแล้วยังอาจมีปัญหาว่าองค์กรต่างๆ เกินว่าไม่ใช่อำนาจของตนด้วย

ที่ประชุมพิจารณาแล้ว ได้แก้ไข ดังถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

(บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฯ ครั้งที่ ๒๔ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐)

และในชั้นการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมเห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไข

(รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๓ (เป็นกรณีพิเศษ) วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐)

ตามข้อความที่ยกมากล่าวข้างต้น จึงพอแสดงความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้ว่ามีความมุ่งหมายในการใช้บังคับอย่างไร และเนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นบทบัญญัติใหม่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดของประเทศไทยมาก่อน และเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ใช้เท่านั้น

ในปี ๒๕๔๑ และปี ๒๕๔๒ หลังจากประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้วินิจฉัยกรณีตามมาตรา ๒๖๖ รวม ๘ คดี คือ

<u>ปี ๒๕๔๑</u>	<u>ปี ๒๕๔๒</u>
คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๑	คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๒
คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑	คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๒
คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๑	คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๒
	คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒
	คำวินิจฉัยที่ ๕๑ - ๕๒/๒๕๔๒

โดยคำวินิจฉัยทั้งแปดเรื่องดังกล่าวข้างต้นได้วางแนวทางการพิจารณาความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งหรือหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหารหาใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติ “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้ (๒) เทศบาล” ดังนั้นเทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ภายหลังมีคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ วินิจฉัยกลับแนว)

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า คำร้องของคณะกรรมการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นเป็นการหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยไม่ปรากฏว่าข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าตามคำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นเป็นการขอให้วินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่ จึงมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เป็นการหารือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยให้ได้

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ได้วินิจฉัยทำนองเดียวกันกับคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ และคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้นการที่ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยเห็นว่าการนี้มีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะกรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะรัฐมนตรีทำหนังสือแจ้งความจำนงไปยังกองทุนฯ ว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยที่ ๕๑ - ๕๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีมติ ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองคณะได้เข้าชื่อร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยโต้แย้งว่า กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นอกจากนั้นในปี ๒๕๔๓ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีคำวินิจฉัยกรณีตามมาตรา ๒๖๖ อีกหลายคดี เช่น คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ มีข้อความดังนี้ “ตามคำร้องมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” พิจารณาแล้วข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของสภาผู้แทนราษฎรมีการเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แตกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบซึ่งเกิดขึ้นเสมอ ปัญหาว่าคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ

หรือไม่นั้น เห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเป็นการเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้” ซึ่งได้วินิจฉัยเพียงแต่อ้างเหตุผลสั้นๆ ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นโดยไม่ได้อ้างเหตุผลรายละเอียดอื่นใด ให้ชัดเจนว่าปัญหาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ฯ ดังกล่าว เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร

จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้วินิจฉัย โดยเห็นว่าเมื่อประธานรัฐสภา หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรก็สามารถเสนอเรื่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน ช้ำซ้อนกันหรือไม่หรือต้องมีข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหรือไม่

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณา “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” น่าจะนำหลักเกณฑ์ในคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ของศาลรัฐธรรมนูญมาพิจารณา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง “องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” โดยเป็นไปตามหลักการที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นองค์กรซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ต้องเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ตลอดจน มีบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตั้งองค์กรอิสระนั้น ๆ ซึ่งกำหนดให้มีหน่วยธุรการสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ทางธุรการโดยอิสระ ซึ่งได้กล่าวต่อไปในภายหลัง

ดังนั้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้แก่ องค์กรอิสระต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๕ วรรคสอง คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้องค์กรต่าง ๆ

เหล่านั้นให้เพียงพอกับการบริหารอย่างอิสระขององค์กรโดยรวมทั้งศาลทหารด้วย กับองค์กรหลัก
ที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ได้แก่ รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา)
คณะรัฐมนตรี ศาล เท่านั้น

ส่วนองค์กรที่ไม่ถือว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามความเห็นของนักวิชาการ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการจัดสรรคลื่นความถี่ตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
เพราะเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ
หรืออำนาจหน้าที่ทางการเมืองอื่น

(๒) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แม้จะเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนก็ตาม แต่องค์กรนี้ก็มี
สถานะเป็น “ที่ปรึกษา” เท่านั้น จึงไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการหรือ
อำนาจหน้าที่ทางการเมืองอื่น

(๓) คณะกรรมการต่างๆ ของสภาตามมาตรา ๑๘๕ ถือเป็นส่วนหนึ่งของสภาซึ่งไม่ใช่
องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและไม่มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติโดยตรง

(๔) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด
อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร
จึงไม่ใช่องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

(๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ
แต่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่ง เช่น เทศบาลตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ
เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมือง
ดังเช่นรัฐบาล แต่เป็นองค์กรในทางปกครองเช่นเดียวกับราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหาร
ส่วนภูมิภาค การใช้อำนาจต่างๆ เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติที่จัดตั้งขึ้นหรือพระราชบัญญัติ
ที่กำหนดอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะทั้งสิ้นมิได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร

(๖) พรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และแม้จะเป็น
ผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางการเมืองก็ตาม แต่ก็มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(๓) องค์กรซึ่งขาดอำนาจศาล ตามมาตรา ๒๔๘

(๔) องค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๔ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๘ ชุมชนท้องถิ่นตามมาตรา ๔๖ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๖ และองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๕๗ ต่างก็มีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา ๒๖๖

ในหนังสือ “องค์กรอิสระของประเทศไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” ซึ่งสถาบันพระปกเกล้า จัดพิมพ์เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ระบุว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มี ๗ องค์กร คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง
๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๔. ศาลรัฐธรรมนูญ
๕. ศาลปกครอง
๖. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
๗. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยแต่ละองค์กรมีคณะกรรมการสรรหากรรมการขององค์กร และหน่วยธุรการของตนเอง ตามที่แยกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญบ้างและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบ้าง โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหา และหน่วยธุรการ ดังนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีรายละเอียดเกี่ยวกับการสรรหา การลงมติเลือกของวุฒิสภา และการแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๘ และมีหน่วยธุรการขององค์กรเรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๖

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีรายละเอียดเกี่ยวกับการสรรหา การลงมติเลือกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และการแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมีหน่วยธุรการขององค์กรเรียกว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๐

๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีรายละเอียดในการสรรหาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘ และมีหน่วยธุรการขององค์กรเรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐

๔. ศาลรัฐธรรมนูญ มีรายละเอียดเกี่ยวกับการสรรหา การลงมติเลือกโดยวุฒิสภาและการแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๕ วรรคสองและวรรคสาม และมีหน่วยธุรการขององค์กรเรียกว่า สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๐

๕. ศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ หมวด ๒ ว่าด้วยตุลาการศาลปกครองได้บัญญัติตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองสูงสุด และลักษณะต้องห้าม คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และลักษณะต้องห้ามและการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นผู้คัดเลือกไว้ในมาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๑๕ แต่มีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๕๗ บัญญัติว่า การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกเมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในทางราชการแล้วให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็พ้นจากหน้าที่ และมีหน่วยธุรการของศาลปกครองเรียกว่า สำนักงานศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๐

๖. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ บัญญัติให้สรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในทางราชการจำนวนสิบห้าคน และให้นำมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ ในเรื่องวิธีการสรรหาคคุณสมบัติและข้อต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม และมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๒

๗. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ บัญญัติให้ประธานวุฒิสภাজัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในทางราชการ และบัญญัติรายละเอียดวิธีการสรรหา โดยให้วุฒิสภามีมติเลือก และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ มีหน่วยราชการขององค์กร เรียกว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๐

จึงเห็นได้ว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งเจ็ดองค์กรดังกล่าวข้างต้น ต่างมีคณะกรรมการสรรหากรรมการขององค์กรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญบ้างในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรนั้นๆ บ้าง โดยเมื่อคณะกรรมการสรรหาได้สรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการในองค์กรอิสระแล้วก็ต้องเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกอีกครั้งหนึ่ง แล้วประธานวุฒิสภาก็จะเป็นผู้ทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป และต่างมีสำนักงานขององค์กร เป็นหน่วยราชการอิสระ เพื่อบริหารงานทางธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นทุกองค์กร และรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงแก่การบริหารงาน โดยองค์กรอิสระขององค์กรต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ วรรคสอง

ข้อ ๔ ส่วนปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีความหมายเพียงใดนั้น สำหรับวลีที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น ได้วินิจฉัยไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ต่อไปจะได้วินิจฉัยวลี “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเพื่อการทำประชามติ มาตรา ๒๖๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมก่อนที่จะแก้ไขเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้เพียง “อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน” เท่านั้น ต่อมาจึงได้แก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตัดคำว่าซ้ำซ้อนกันออก โดยมีข้อความตามมาตรา ๒๖๖ ปัจจุบัน เมื่อพิจารณาว่าองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีมากมายหลายองค์กร บางองค์กรก็เป็นองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม)

แต่ส่วนใหญ่อีก ๗ องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๕ วรรคสอง เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่อันเป็นหลักการใหม่ของโลกที่ไม่เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดของประเทศไทยมาก่อน ซึ่งองค์กรเหล่านี้ก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แตกต่างกันไป จึงอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้หลายทาง เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันหรือไม่ หรือมีข้อขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน จึงจำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยองค์กรที่เป็นกลางคือศาลรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจหน้าที่” ถ้อยคำดังกล่าวน่าจะมุ่งไปในเรื่องเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากปัญหาเรื่องใดซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังเช่นตามกรณีนี้คดีนี้เป็นปัญหาเรื่องข้อขัดแย้งของบุคคลคณะหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอันไม่ใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่เห็นด้วยกับวิธีดำเนินการหรือกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ จึงไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งในปัญหาเกี่ยวกับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ประการสำคัญปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ที่จะเห็นได้ชัดเจน คือ เป็นกรณีที่จะเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ๒ ฝ่ายไม่ว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หรือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นอกกรอบหรือขอบอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้นปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องในคดีนี้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีปัญหาหรือข้อพิพาทระหว่างสององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจขององค์กรดังกล่าวข้างต้น

แต่อย่างไรก็ดี มีนักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นว่า ปัญหาของข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ จำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น และเฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากองค์กรหนึ่งมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเป็นข้อขัดแย้งภายในขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีนี้ย่อมไม่ใช่ข้อพิพาทตามมาตรา ๒๖๖

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า คำว่า “ปัญหา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แสดงว่าจะต้องเป็นเรื่องที่เกิด “ข้อโต้แย้ง” หรือ “ข้อพิพาท” ขึ้นแล้ว และเป็นเรื่องสำคัญในระดับรัฐธรรมนูญหรือระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเพียงเรื่องความคิดเห็นไม่ตรงกันหรือเป็นข้อถกเถียงหรือข้อโต้แย้งกันในระดับบุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือระดับกฎหมาย หรือระดับของคณะกรรมการหรือองค์กรตามกฎหมายหรือเป็นข้อหาหรือเพื่อหาข้อยุติในความเห็นที่แตกต่างกันเท่านั้น

การให้น้ำหนักของถ้อยคำว่า “มีปัญหา” หรือไม่ จึงมิใช่เอาความคิดเห็นธรรมดาเข้ามาจับดังกรณีของประธานรัฐสภาตามคำร้องนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้น้ำหนักของถ้อยคำที่เกี่ยวกับ “ปัญหา” ไว้ “หลายระดับ” ดังเช่นมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง”

หมายความว่า “ปัญหา” ดังกล่าวต้องเป็น “ข้อโต้แย้ง” กันซึ่งเป็นความหมายทำนองเดียวกันกับถ้อยคำว่า “ปัญหา” ตามมาตรา ๒๖๖ กรณีจะถือว่าเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะต้องมีความหมายกำหนดเอาไว้ชัดเจน มิใช่จะถือว่าเมื่อเป็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้วถือว่าเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดทุกกรณี มิฉะนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเองจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เสียเอง

กรณีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะเห็นลำดับชั้นหรือระดับของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชัดเจนว่ามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายหรือในระดับของกฎหมายเท่านั้นหรือปัญหาหรือข้อโต้แย้งทำนองเดียวกันหากเป็นสถานะที่ต่ำกว่ากฎหมายดังกล่าวหรือมิใช่ตามกฎหมายดังกล่าวก็ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่นเดียวกันหากเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องสูงเกินกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นกัน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามข้อโต้แย้งในคำร้องคดีนี้มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่มีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่ประการใด

การใช้ถ้อยคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการใช้ถ้อยคำที่ถือว่ามีความเคลือบคลุม ทำให้เป็นปัจจัยให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความขยายขอบเขตหรือกรอบของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออกไปได้กว้างขวางจนกลายเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นและหลายครั้งแล้วที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นหรือควบคุมกลไกสำคัญของประเทศไว้ได้เกือบทั้งหมด โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๖๘ เข้ามาประกอบ

ความจริงแล้วอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทจะจำแนกแยกแยะออกไปตามองค์กรของรัฐมากมายและมีระดับหรือลำดับชั้นมากมาย การที่ศาลรัฐธรรมนูญรวบอำนาจหน้าที่ที่จะให้มีอำนาจควบคุมที่ผลต่อทุกองค์กรของรัฐและเลือกควบคุมเฉพาะที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นองค์กรในระดับสูงสุดของประเทศไว้ทั้งหมดทุกกรณี จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องแม้จะเป็นไปตามแนวทางที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มหนึ่งประสงค์จะให้ใช้ตามแนวทางนี้ก็ตาม

ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ “ปัญหา” เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ จะต้องถูกจำกัดไว้ สรุปเป็นข้อสำคัญๆ ได้ว่าโดย ขั้นแรก ต้องเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจริงแล้ว มิใช่เป็นเพียงมีความคิดเห็นที่แตกต่าง หรือเพียงแต่คาดว่าจะต้องเกิดปัญหาขึ้นแน่และจะสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติร้ายแรง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงผู้ที่แก้ไขปัญหานั้นคือผู้ที่อ้างว่ามีปัญหาเกิดขึ้นและจะต้องแก้ไขปัญหานั้นด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งตามที่อ้าง ที่เป็นผู้ต้องแก้ไขปัญหานั้น เพราะทราบปัญหาดีอยู่แล้ว มิใช่ให้องค์กรอื่นแก้ไขปัญหานั้นให้

ขั้นที่สอง ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นโดยไม่มีผลกระทบออกมาสู่ประชาชนโดยรวม หรือกระทบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น อย่างเช่น คดีนี้เป็นปัญหาของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๔ คน มิใช่เป็นปัญหาภายในขององค์กรวุฒิสภา วุฒิสภาเองก็ไม่มีอำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่สมาชิกวุฒิสภาที่มีปัญหาดังกล่าวกลับมายื่นเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหามาให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้แก้ไข โดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ทั้งๆ ที่คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มิได้กล่าวอ้างเลยว่ามีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน จึงเป็นเรื่องที่ประธานรัฐสภากล่าวอ้างเอาเองโดยอาศัยข้อโต้แย้งของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๔ คน ดังกล่าว

ขั้นที่สาม ระดับหรือลำดับชั้นของปัญหาจะต้องเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หากอีกฝ่ายไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วก็จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น เช่น ศาลปกครองตามมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันก็คือปัญหาหรือข้อโต้แย้งว่าอำนาจหน้าที่เช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด หรือการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งนั้นล่วงล้ำเข้าไปในอำนาจหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นหรือไม่

แต่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันก็มีใช้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่เข้าไปวินิจฉัยได้ทุกเรื่อง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นไว้ก็มี ดังเช่นมาตรา ๒๕๘ ที่บัญญัติให้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้น และเป็นตัวอย่างหนึ่งว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ ไปตีความขยายขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางถึงขนาดอ้างว่าศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญทุกเรื่องทุกกรณี จึงเป็นการอ้างอำนาจหน้าที่เกินเลยไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเป็นการพิจารณาเอาแต่มาตรา ๒๖๖ เพียงมาตราเดียว โดยไม่ได้ไปพิจารณาเลยว่าอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็อาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติมาตราอื่นหรือไม่

ขั้นที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกอย่างหนึ่ง อาจไม่ใช่กรณีพิพาทกันเรื่องอำนาจหน้าที่นั้นควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด แต่เป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่หรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญออกนอกกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะตกอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะต้องยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเองตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง แต่ก็มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๕๑ วินิจฉัยในทำนองว่าปัจเจกชนไม่มีสิทธิเสนอเรื่องเช่นนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

สรุปแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่ากรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาไม่ใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ปัญหาจะต้องวินิจฉัยต่อไปจึงมีว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

เห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นคณะกรรมการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ วรรคสาม บัญญัติให้มีขึ้น โดยประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกตั้งกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการ รวมกรรมการสรรหา มีจำนวนสิบห้าคนมีหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. รัฐไม่ต้องจัดสรรงบประมาณให้ดังองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๕ วรรคสอง และไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีหน่วยงานธุรการเหมือนศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๔ ตามลำดับ

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้สำหรับคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มีประการเดียว คือ ประชุมทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. จำนวนสิบสี่คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้นโดยกำหนดว่า มติในการเสนอชื่อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ดังนั้นจึงเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นคณะกรรมการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้นโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ มีลักษณะเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ เมื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เสร็จสิ้นแล้ว ก็หมดสภาพไป จึงไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แต่ประการใด

เมื่อพิจารณาปัญหาของคดีนี้ตามข้ออ้างของประธานรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๕ คน ที่ร้องต่อประธานรัฐสภาได้แย้งว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวมิใช่องค์กรวุฒิสภา จึงมิได้อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้จะมีปัญหาข้อโต้แย้งกับคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งก็มีใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงมิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ปัญหาระหว่างสมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวกับคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จึงมิใช่เป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรตามนัยมาตรา ๒๖๖ แต่ประการใด

๒. ตามคำร้องของประธานรัฐสภาที่อ้างในคำร้องข้อ (๑) ว่า มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึง ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

คำร้องในข้อ (๑) นี้ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แต่ถ้อยคำตามคำร้องแสดงให้เห็นความหมายอย่างชัดเจนว่า มีความมุ่งหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความตามถ้อยคำในมาตรา ๒๕๖ (๓) คำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” มีความหมายว่าอย่างไร คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

ผู้ทำคำวินิจฉัย เห็นว่า เมื่อถ้อยคำหรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีความหมายคลุมเครือไม่ชัดเจนไม่อาจนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ ศาลหรือองค์กรหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญก็ต้องมีการตีความรัฐธรรมนูญนั้น คือใช้กระบวนการตีความทำให้ความหมายของถ้อยคำในต้วบทกฎหมายมีความชัดเจนแน่นอนไม่เคลือบคลุมโดยใช้เหตุผลและหลักวิชาตีความกฎหมายและหลักตรรกะ และการตีความต้องให้สอดคล้องเป็นระบบกฎหมายอันหนึ่งอันเดียวกันอันเป็นลักษณะการตีความหรือเป็นการใช้กฎหมายตามตัวอักษรเพื่อค้นหาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายที่แท้จริงของถ้อยคำนั้น

การตีความถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีลักษณะพิเศษเหนือกว่ากฎหมายธรรมดา โดยเฉพาะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบโครงสร้างอำนาจสูงสุดองค์กรสูงสุดของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจขององค์กรสูงสุดเหล่านี้ อันเป็นลักษณะของกฎหมายมหาชนแต่เหนือกว่ากฎหมายปกครองธรรมดา ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกัน และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งความเสมอภาคกันตามกฎหมายของพลเมืองด้วย ตามประวัติความเป็นมาเนื้อหาและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแต่ละเรื่อง จึงมักจะเกิดจากการต่อสู้ของประชาชนกับผู้ใช้อำนาจรัฐ เพื่อจำกัดตัดทอนการใช้อำนาจรัฐ ให้ใช้อำนาจเป็นไปในทางรักษาและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชน

ปัญหาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามคำร้องของประธานรัฐสภาเข้าไปวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญเป็นการทั่วไปทุกเรื่องโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้และยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น โดยประธานรัฐสภาส่งเรื่องมาตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้วจะเห็นว่ามิได้มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญได้เป็นการทั่วไป ซึ่งต่างจากอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต

เดิมประเทศไทยถือว่าอำนาจในการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร เช่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖๒ แต่กระนั้นก็ตามศาลยุติธรรม (ศาลฎีกา) ก็เคยอ้างว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีอำนาจตีความว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๕ ในคดีอาชญากรรมสงคราม ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยและเห็นว่าคำว่า “สิทธิเด็ดขาด” นั้น เป็นสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งหมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดความหมายของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีผลเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจกำหนดความหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการเพิ่มเติมแก้ไขรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งมีผลต่อไปว่าสภาผู้แทนราษฎรอยู่เหนือรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดความหมายของรัฐธรรมนูญได้ตามอำเภอใจ อันเป็นหลักการที่ตอนแรกดูเหมือนจะดี แต่พอพิจารณาลึกลงไปก็จะได้เห็นว่าเป็นการที่ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักนิติธรรมหรือนิติรัฐหลักการแบ่งแยกอำนาจและที่สำคัญอำนาจที่มีลักษณะเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเช่นนี้ ไม่อาจมีได้ในการปกครองสากลในยุคนี้แล้ว

ดังนั้นคำวินิจฉัยของศาลฎีกาข้างต้นจึงส่งผลให้เกิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๘๖ และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๔ ซึ่งใช้บังคับในเวลาต่อมาที่ยืนยันว่าสิทธิในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐสภา เพียงรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๘๘ มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับคดีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่การตีความในกรณีอื่นๆ นอกจากนี้ยังอยู่ในอำนาจของรัฐสภา และคณะกรรมการรัฐธรรมนูญก็อยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐสภามากกว่าฝ่ายตุลาการทั้งเป็นเช่นนี้มาโดยตลอดประวัติศาสตร์ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี อำนาจการตีความของรัฐสภาที่แบ่งไปเป็นของตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๕ นั้น ก็ถูกลดทอนลงไปเรื่อยๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา เพราะรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๕ ถ้ามีปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญอันอยู่ในวงงานของวุฒิสภา สภาผู้แทน หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตีความ และให้ถือว่าการตีความของรัฐสภาเป็นเด็ดขาด” ซึ่งหมายความว่าอำนาจของรัฐสภาที่ “เด็ดขาด” ก็ถูกแบ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗๕ ให้ไปเป็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญทำให้ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจของรัฐสภาจำกัดลงเหลือแต่การตีความปัญหาอันอยู่ในวงงานของรัฐสภาเท่านั้น รัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา คือ รัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๖๕ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๕ มาตรา ๑๑๒ และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗๗ ก็ยังยึดหลักเดียวกันคือเป็นอำนาจของสภาหรือรัฐสภาที่จะตีความปัญหาอันอยู่ในวงงานของตน แต่มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตีความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับคดีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกทั้งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับพุทธศักราช ๒๕๐๒ มาตรา ๒๐ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๒๒ ก็ให้ใช้ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเข้าใจได้ว่าเป็นการใช้หลักการเดียวกันนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญไว้เพื่อวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับคดีใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๑ ก็มีหลักการเดียวกันกล่าวคือ มีบทบัญญัติให้ทั้งรัฐสภาและคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้ตัดอำนาจที่กำหนดให้ รัฐสภาตีความรัฐธรรมนูญออกเสีย โดยกำหนดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความโดยการ “วินิจฉัย” ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ให้ความเห็นชอบ หลักการดังกล่าวอันเป็นหลักการใหม่ และเมื่อมีการตรวจชำระรัฐธรรมนูญใหม่โดยการแก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งฉบับในปีพุทธศักราช ๒๕๓๗ ถึง ๒๕๓๘ รัฐสภาก็มิได้เปลี่ยนแปลงหลักการนี้แต่อย่างใด ดังที่ปรากฏในมาตรา ๒๐๗ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่า กรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธาน รัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย”

การตีความจึงต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาจะต้องวินิจฉัยความรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเคยวางหลักเกณฑ์ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ว่า คำว่า “กรณีมีปัญหา จะต้องเป็นกรณีที่เกิดปัญหาขัดแย้งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง มิใช่ปัญหาสมมติหรือการวาง หลักเกณฑ์ไว้ล่วงหน้า เพราะถ้าเป็นกรณีประการหลังนี้ควรหาคำตอบจากวงวิชาการหรือให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย เพื่อจะได้เกิดการโต้แย้งอย่างหลากหลายอันจะนำมาพิจารณา ได้อย่างรอบคอบ เพราะเป็นวิธีการที่จะหาแนวทางที่ดีที่สุดจากการโต้เถียงกัน คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ได้ใช้อำนาจในการตีความเช่นนี้หนึ่งครั้งคือ ในคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการตีความมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ตามหนังสือของนายกรัฐมนตรีแจ้งมติคณะรัฐมนตรีขอให้วินิจฉัย

การวางหลักการของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงถูกต้องตามแนวทางแห่งหลักการใช้อำนาจตุลาการ และเป็นไปตามหลักนิติศาสตร์สากลแล้ว เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นการใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้วในสังคม กฎหมาย สิทธิและ เสรีภาพของบุคคล และองค์กรหรือสถาบันตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากใช่เป็นการวางหลักเกณฑ์ผูกพัน เป็นการทั่วไป และมีผลถึงขนาดต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยเช่นนั้น อันมีลักษณะเป็นการตรากฎหมาย มากกว่าใช้กฎหมาย เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญหาใช่เป็นการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาโดยตรง แต่ประเทศไทยอยู่ในระบบซีวิลลอว์ (CIVIL LAW) ที่ถือว่า ศาลยุติธรรมหรือคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ หรือศาลรัฐธรรมนูญในระบบสากลเป็นเพียงองค์กรผู้ใช้

กฎหมายประเภทหนึ่งเท่านั้น หากมีสถานะออกกฎหมายได้เองด้วยระบบคอมมอนลอว์ (COMMON LAW) ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลจึงเป็นการใช้กฎหมาย เฉพาะกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นแล้วเท่านั้น ไม่อาจให้มีผลผูกพันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือเป็นการวางหลักเกณฑ์ล่วงหน้าในอนาคต และผูกพันเฉพาะกรณีเท่านั้น กรณีจะผูกพันเป็นการทั่วไป ก็เฉพาะแต่บางกรณีเท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ที่มีทำให้คำวินิจฉัยมีสถานะเป็นกฎหมาย

ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๒๐๖ วรรคสอง กับมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว” และ “คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาดและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” มิได้มีบทบัญญัติให้ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐเหมือนดังมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพราะจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือสถานะของศาลรัฐธรรมนูญอยู่เหนือองค์กรอื่นไป

อย่างไรก็ดี หลักการที่ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญเป็นการทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๕ นั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้นำมาบัญญัติไว้ แต่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนและมากมาย จึงต้องถือว่าอำนาจ ตีความรัฐธรรมนูญทั่วไปเป็นอำนาจขององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะเช่นรัฐสภาหรือองค์กรใหม่ คือศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอันยกเลิกไป ผลจึงเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับตีความ รัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่องทุกมาตรา เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง หรือเกิด ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๖ เท่านั้น

สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นต้องตีความเป็นเรื่องที่สำคัญโดยตัวบทเคลือบคลุมหรือมีกรณี สงสัยว่าจะใช้บทบัญญัติใดบังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นที่ต้องอาศัยการตีความรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือช่วย ปัญหาเห็นว่าเมื่อมิได้มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญให้องค์กรใดเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญ ก็ย่อม เป็นไปตามหลักทั่วไปในการตีความรัฐธรรมนูญที่ว่า องค์กรใดเป็นผู้ใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มาตรานั้นก็ย่อมเป็นผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั่นเองว่ามีผลบังคับอย่างไร อันถือว่าเป็นวิธีการใช้กฎหมายอย่างหนึ่งที่ทุกองค์กรสามารถใช้ได้อย่างอิสระ แต่ต้องรับผิดชอบ ในเมื่อกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือล่วงล้ำเข้าไปทำให้องค์กรอื่นเสียหายส่วนองค์กรอื่น ก็เป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือนิติรัฐที่ถือว่ากฎหมายมีสถานะสูงสุดในรัฐ บุคคล หรือองค์กร ทุกคน ทุกองค์กรต้องอยู่ภายใต้กฎหมายคือต้องใช้ตามที่กฎหมายกำหนดและต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำหรือ ละเว้นกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย จึงจะมีองค์กรใดผูกขาดอำนาจใช้หรือการตีความกฎหมายนั้นไม่ได้

ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเฉพาะกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยรวมหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลหรือส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น อันจะถือว่าเป็นอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาชี้ขาดเป็นคนกลางเท่านั้น หากยังไม่เกิดปัญหาหรือเกิดปัญหาแต่ยังไม่มีความเสียหายแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปหรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญหรือกระทบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจหน้าที่สอดแทรกเข้าไปวินิจฉัย กำหนด สั่งการ ห้ามหรือยกเลิก แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ และไม่สามารถกำหนดการณ์ในอนาคตหรือให้ผูกพันเป็นการกำหนดเพื่อการณ์ในอนาคตด้วยแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้ทำคำวินิจฉัยจึงได้ลงมติไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณา วินิจฉัยโดยเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกรณีเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้น
วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช.)

ข้อเท็จจริง

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๕๔ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. สรุปว่า

๑. ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ คณะกรรมการสามัญฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ เพื่อทำหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาฯ ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญฯ พิจารณาโดยสรุปผลการศึกษาได้ว่า กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในครั้งนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสามัญฯ พิจารณารายงานฉบับดังกล่าวแล้ว ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ

จากการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน พบว่า มีผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อริบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสามัญฯ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหาที่ใช้เป็นเกณฑ์

ในการวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่ “เทียบเท่าอธิบดี” หรือไม่นั้นไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการสามัญ ๑ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๘ ปรากฏว่าคณะกรรมการสรรหา ๑ มีมติกำหนดวิธีการสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อ ซึ่งปรากฏว่ามีผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน ๕๕ คน

๒. ในการประชุมคณะกรรมการสรรหา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัครตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมการสามัญ ๑ ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาเองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความคิดเห็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรงตำแหน่งว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามแนวทางที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

๓. คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. และเสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/ (ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยมีรายชื่อดังนี้

- (๑) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (๒) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
- (๓) นายสุวิทย์ โปธิแทน อดีตกรรมการการเลือกตั้ง
- (๔) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด
- (๕) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (๖) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๗) พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (๘) พลเอก ชูชาติ สุขสงวน เจ้ากรมพระธรรมนูญ
- (๙) นายประเสริฐ เขียนนิลศิริ ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๑๐) นายจรูญ อินทจาร ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๑๑) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๑๒) พลเอก ชัยศึก เกตุทัต อดีตจเรทหารทั่วไป (จอมพล)
- (๑๓) นายชัยรัตน์ มาประณีต อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์
- (๑๔) นายชาติชาตรี โยสีดา อดีตอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน

๔. ในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญ ฯ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภาและที่ประชุม ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้

- (๑) นายวิสุทธ์ โปธิแทน อดีตกรรมการการเลือกตั้ง
- (๒) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด
- (๓) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๔) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (๕) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๖) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (๗) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

๕. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ เห็นว่าการสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อ พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒินอดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณและนายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี จึงไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

๒. เรื่องนี้ คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น หากกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการตรวจสอบอาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสาธารณชนทั่วไปซึ่งบัดนี้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึง ๕๕ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอนุมูลได้ว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา

๓. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ให้เป็นบรรทัดฐานดังเช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในหลายกรณี ก็น่าที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างดี ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อโปรดพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึงผู้ที่เคยเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

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

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๕๖ “ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๓) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์”

มาตรา ๒๕๗ “การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) จำนวนหกคน

เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีตาม (๑) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในกรณีนี้ ให้ห้าคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และสามคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) มีไม่ครบห้าคน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) มีไม่ครบสามคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคนหรือสามคน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับ”

มาตรา ๒๕๗ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕๖

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

มาตรา ๒๕๘ “กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

การพ้นจากตำแหน่ง การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่างให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๒ ให้ ก.พ. จัดทำกำหนดตำแหน่งไว้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญทุกตำแหน่ง โดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงานและจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานอยู่ในระดับเดียวกันโดยประมาณเป็นกลุ่มเดียวกันและระดับเดียวกัน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑๐) ตำแหน่งระดับ ๑๐ ได้แก่

(ก) ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือจังหวัด

(ข) ตำแหน่งสำหรับผู้บริหารระดับสูง ในฐานะรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือทบวง รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

(ค) ตำแหน่งสำหรับลักษณะงานวิชาชีพเฉพาะหรือลักษณะงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงมาก และมี ความเชี่ยวชาญและผลงานเป็นที่ยอมรับในวงการด้านนั้น

(ง) ตำแหน่งสำหรับหัวหน้าส่วนราชการระดับสถานเอกอัครราชทูตหรือเทียบเท่า

(จ) ตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีลักษณะงานตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการหรือลักษณะงานให้คำปรึกษาของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องมาแล้ว หรือลักษณะงานอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ความยาก และคุณภาพของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ประเด็นเบื้องต้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ๒ ประการ คือ ผู้เสนอคำร้องเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอคำร้องตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กำหนดไว้หรือไม่ และเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

เงื่อนไขประการที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือประธานรัฐสภา ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ประธานรัฐสภาผู้เสนอคำร้องจึงเป็นผู้มีสิทธิเสนอคำร้องตามเงื่อนไขประการที่หนึ่งของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

เงื่อนไขประการที่สอง การที่ต้องพิจารณาว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหรือไม่ นั้น มีข้อต้องพิจารณาประการแรกก่อนว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมีคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๖ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ กำหนดให้มีขึ้น และกำหนดองค์ประกอบตลอดจนอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญมาตราเดียวกัน โดยให้นำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายขององค์กรแบบเดียวกันกับคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในคำร้องมิได้ระบุให้ชัดเจนว่า มีข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ในส่วนใด เรื่องใด ระบุเพียงว่ามติของคณะกรรมการสรรหาขอด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่ ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากคณะกรรมการสรรหา ในเบื้องต้นมีความเห็นแบ่งเป็นสองความเห็น ซึ่งในที่สุด คณะกรรมการสรรหา ได้หาข้อยุติถือเป็นความเห็นที่ว่า คำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้ถือว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่ต้องคำนึงถึงการดำรงตำแหน่ง ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๒ (๑๐) ที่ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ชัดเจนอยู่แล้ว ซึ่งคณะกรรมการสรรหาสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่จนกระทั่งได้ผู้ที่ได้รับการสรรหา เป็นกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน ตามรัฐธรรมนูญ และที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๗ คน และกระบวนการสรรหาจึงเสร็จสิ้น ยุติไปแล้ว

จึงเห็นได้ว่า ปัญหาของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๕๔ คน จึงมิใช่ปัญหาภายในขององค์กรวุฒิสภา และมีใช่ปัญหาขององค์กรคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัย

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประธานรัฐสภาส่งคำร้องลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึงผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

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

เนื่องจากนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๕๕ คน ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. สรุปว่า

๑. ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ คณะกรรมการสามัญฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ เพื่อทำหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ

โดยคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหา ฯ ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณาโดยสรุปผลการศึกษาได้ว่า กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในครั้งนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณารายงานฉบับดังกล่าวแล้ว ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ

จากการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน พบว่า มีผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อริบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสามัญ ฯ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหาที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า ผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่ “เทียบเท่าอริบดี” หรือไม่นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการสามัญ ฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๗ ปรากฏว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ มีมติกำหนดวิธีการสรรหา ผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อโดยให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกินสองคน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อซึ่งปรากฏว่ามีผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน ๕๕ คน

๒. ในการประชุมคณะกรรมการสรรหา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาคณะคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัครตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อริบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ นั้น คณะกรรมการสามัญ ฯ ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาเองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความคิดเห็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอริบดีหรือเทียบเท่าตำแหน่งอริบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ

แนวทางที่สองเห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรงตำแหน่งว่า เทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้เลือกใช้หลักเกณฑ์ การพิจารณาตามแนวทางที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

๓. คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. และเสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหา กรรมการ ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/ (ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมี รายชื่อดังนี้

- | | |
|--------------------------------------|--|
| (๑) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒติ | อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ |
| (๒) นายเชาว์ อรรถมานะ | รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ |
| (๓) นายวิสุทธิ์ โภธิแทน | อดีตกรรมการการเลือกตั้ง |
| (๔) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ | อดีตอัยการสูงสุด |
| (๕) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ | อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. |
| (๖) นายขงยุทธ กปิลกาญจน์ | อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| (๗) พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร | อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ |
| (๘) พลเอก ชูชาติ สุขสงวน | เจ้ากรมพระธรรมนูญ |
| (๙) นายประเสริฐ เขียนนิลศิริ | ผู้พิพากษาศาลฎีกา |
| (๑๐) นายจรูญ อินทจาร | ผู้พิพากษาศาลฎีกา |
| (๑๑) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ | ผู้พิพากษาศาลฎีกา |
| (๑๒) พลเอก ชัยศึก เกตุทัต | อดีตจเรทหารทั่วไป (จอมพล) |
| (๑๓) นายชัยรัตน์ มาประณีต | อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ |
| (๑๔) นายชาติชาตรี โยสีดา | อดีตอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน |

๔. ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญ ฯ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภาและที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้

- | | |
|--------------------------------------|-----------------------------------|
| (๑) นายวิสุทธี โปธิแท่น | อดีตรองกรรมการการเลือกตั้ง |
| (๒) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ | อดีตรองอธิการบดี |
| (๓) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ | ผู้พิพากษาศาลฎีกา |
| (๔) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ | อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ |
| (๕) นายขยงยุทธ กปิลกาญจน์ | อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| (๖) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ | อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. |
| (๗) นายเชาว์ อรรถมานะ | รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ |

๕. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ เห็นว่าการสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และ นายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี จึงไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา

๖. ประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

(๒) คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และสมาชิกวุฒิสภาต่างมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น หากกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการตรวจสอบ อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๕๔ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอนุมูลได้ว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา

(๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น ประธานรัฐสภาจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในสองประเด็นดังกล่าวข้างต้น

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๘ ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา และวุฒิสภาได้ลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๗ คน เรียบร้อยแล้ว โดยคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีข้อสงสัย หรือไม่มีปัญหาว่า คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ว่า มติหรือความเห็นของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ถูกต้องหรือไม่ ปัญหาเรื่องนี้มีลักษณะเป็นการแปลความหรือการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) จึงมิใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ประธานวุฒิสภามีอำนาจร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นทั้งสองได้

จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.)

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภาและคณะ รวม ๕๔ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังนี้ ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่งที่ว่าง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ คณะกรรมการสามัญ ฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ คือ คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธาน คณะอนุกรรมการ และคณะอนุกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธาน คณะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหา ฯ ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณาโดยสรุปผลการศึกษาได้ว่ากระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในครั้งนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสามัญ ฯ พิจารณารายงานฉบับดังกล่าวแล้ว ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหา ฯ ว่า มีผู้ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อชิบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสามัญ ฯ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหา ฯ ที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดมีตำแหน่ง “อชิบดีหรือเทียบเท่า” หรือไม่นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อ

คณะกรรมการสามัญฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๗ ปรากฏว่า คณะกรรมการสรรหาฯ มีมติกำหนดวิธีการสรรหาผู้มีคุณสมบัติ ตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิด รับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อโดยให้กรรมการสรรหาแต่ละคนสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกิน สองคน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งปรากฏว่า มีผู้สมัครทั้งสิ้น จำนวน ๕๕ คน ในการประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการ สรรหาฯ ได้พิจารณาคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัครตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมการสามัญฯ ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาฯ เองก็มีความเห็น ขัดแย้งทางความคิดเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิ ตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่ง ผู้บัญชาการเหล่าทัพ เป็นต้น

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรง ตำแหน่งว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้เลือกใช้หลักเกณฑ์ การพิจารณาตามแนวทางที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับ การเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. และเสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหา กรรมการ ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/ (ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมี รายชื่อดังนี้ (๑) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(๒) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ (๓) นายวิสุทธิ์ โภธิแทน อดีตกรรมการเลือกตั้ง (๔) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด (๕) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (๖) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (๗) พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (๘) พลเอก ชูชาติ สุขสงวน เจ้ากรมพระธรรมนูญ (๙) นายประเสริฐ เจียนนิลศิริ ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๑๐) นายจรูญ อินทจาร ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๑๑) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๑๒) พลเอก ชัยศึก เกตุทัต อดีตจเรทหารทั่วไป (จอมพล) (๑๓) นายชัยรัตน์ มาประณีต อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ และ (๑๔) นายชาติชาตรี โยสีดา อดีตอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญฯ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้ (๑) นายวิสุทธิ์ โภธิแทน อดีตกรรมการเลือกตั้ง (๒) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด (๓) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา (๔) พลตำรวจเอก วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒติ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (๕) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (๖) นายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ (๗) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ นายเจิมศักดิ์ฯ และคณะ เห็นว่าการสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฒิชัยฯ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ฯ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และนายชิตชัยฯ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี จึงไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมาธิการสามัญฯ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่งที่ว่าง และวุฒิสภา ประธานรัฐสภา พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการ ป.ป.ช. หากกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ไม่ยุติธรรมปราศจากการตรวจสอบ อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งบัดนี้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึง ๕๔ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอนุโลมได้ว่าเป็นกรณีซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร คือคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ หากศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นให้เป็นบรรทัดฐานดังเช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในหลายกรณีก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ในฐานะประธานรัฐสภา จึงจำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึงผู้ที่ เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

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

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ข้อพิจารณาข้อแรกคือต้องวินิจฉัยว่ากรณีที่ประธานรัฐสภาเสนอมาเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คือ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ในการวินิจฉัยข้อนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยขออ้างถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งวินิจฉัยว่า ลักษณะของกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ

ตามรัฐธรรมนูญคือ (๑) ปัญหาว่าองค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือ (๒) การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง

ในกรณีที่เกิดขึ้นนี้ วุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องโดยเป็นองค์กรที่จะต้องรับรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คัดเลือกไว้เป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งในคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อนำไปเสนอให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เท่ากับจำนวนตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ที่กฎหมายกำหนดไว้ วุฒิสภาได้รับรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหา ฯ เสนอและวุฒิสภาได้นำรายชื่อดังกล่าวไปให้ที่ประชุมลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้โดยมิได้โต้แย้งว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ ไม่มีอำนาจตีความหมายของถ้อยคำที่ใช้กำหนดคุณลักษณะของผู้สมัครรับการสรรหาหรือคณะกรรมการสรรหา ฯ ได้ตีความโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไร นอกจากนั้น ประเด็นที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อที่ ๑ นั้น ก็เป็นการขอให้วินิจฉัยความหมายของคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ที่คณะกรรมการสรรหา ฯ ใช้ดุลพินิจกำหนดความหมายว่า ได้แก่ ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ ดังกล่าวข้างต้นนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ซึ่งเท่ากับเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความหรือแปลความหมายของข้อความส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ซึ่งมีใช้ปัญหาอำนาจหน้าที่และในคำขอให้วินิจฉัยนี้มิได้มีการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ว่าคณะกรรมการสรรหาดำเนินการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใดหรือโต้แย้งว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ ใช้อำนาจล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และมีได้กล่าวอ้างว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ ไม่มีอำนาจในการที่จะตีความหมายของคำในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่ากรณีที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้วินิจฉัยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นข้อที่ ๒ ว่า จะต้องมีการสรรหาและเลือกกรรมการ ป.ป.ช. แทนผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อที่จะต้องขาดคุณสมบัติหรือไม่

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

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

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

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

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

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ แต่ปัญหามีว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

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

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

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

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
มีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของ
คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ข้อเท็จจริง

ประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สรุปได้ความว่า

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๕๕ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕
มีนาคม ๒๕๕๗ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย
ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากในการประชุม
คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖
คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้น
ของผู้สมัคร เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ โดยในส่วนของคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓)
ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า
ศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล
ได้ตรวจพบว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความเห็นขัดแย้ง
เป็น ๒ แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่าควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการใน
ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน
แนวทางที่สอง เห็นว่าควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดย
ไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่
คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้เลือกใช้แนวทางที่สอง และ

ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑๔ คน และคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลได้นำเสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะเห็นว่า การสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าวน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติเสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อธิบดีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานปราบปราม และนายชิตชัย พานิชพัฒน์ อธิบดีรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี จึงไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา จึงขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาจึงอนุโลมได้ว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร คือ คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า

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

๒. หากมติของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ทำให้กระบวนการสรรหาทั้งหมดต้องเสียไป จะต้องมีการสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแทนผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติดังกล่าวที่จะต้องขาดคุณสมบัติหรือไม่

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องดังกล่าวของประธานรัฐสภาเป็นคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมติหรือความเห็นของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครที่มีตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ซึ่งคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ไม่ได้เป็นปัญหาข้อขัดแย้งในคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการลงมติเลือกผู้สมัครที่มีตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าว่าจะต้องเป็นตำแหน่งบริหารด้วยหรือไม่ แม้ว่าจะมีกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติบางคนได้ออกความเห็นที่ตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) นั้น เป็นตำแหน่งทางบริหารด้วย ไม่ใช่เป็นเพียงตำแหน่งที่เทียบได้กับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับ ๑๐ เท่านั้น แต่เมื่อคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า ตำแหน่ง “อธิบดีหรือเทียบเท่า” หมายถึง ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่ ก็ไม่มีการคัดค้านในคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่อย่างใด และวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่เลือกบุคคลที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอชื่อเพื่อให้เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้สงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อันนำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเป็นปัญหาขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับวุฒิสภาแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งที่อยู่และไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า การสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งบริหารที่เทียบเท่าอธิบดี เป็นแต่เพียงดำรงตำแหน่งเทียบเท่าข้าราชการระดับ ๑๐

เท่านั้น น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถือได้ว่าเป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น เป็นแต่การแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ยังไม่สามารถถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือวุฒิสภา แต่อย่างไร

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ยกคำร้อง

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

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

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

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความ ดังนี้

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า

“ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) ...

(๒) ...

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

อย่างไรก็ตามประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประการแรก คือ กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายคือ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์กรที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ผู้ที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็น คือ ประธานรัฐสภา จึงมีอำนาจในการเสนอเรื่องดังกล่าว

(๒) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นเรื่อง องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น หรือเป็นเรื่องมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรใด องค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น แต่ในกรณีนี้เป็นเรื่องที่ นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นสมาชิกในคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่งที่ว่าง และคณะรวม ๕๔ คน เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา เพราะไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ทั้งที่คณะกรรมการดังกล่าวย่อมมีดุลพินิจในการดำเนินการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่และได้ดำเนินการไปแล้วจนกระทั่งที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๗ คน จากผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จึงเสร็จสิ้นไปแล้ว ปัญหาของนายเจิมศักดิ์ ๑ และคณะ จึงมิใช่ปัญหาภายในขององค์กรวุฒิสภา ซึ่งขัดแย้งกับคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด เพราะไม่มีการขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา นอกจากนั้นบุคคลอื่นๆ

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

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

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงวินิจฉัยว่า ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๔๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ของกระบวนการสรรหากรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ

ข้อเท็จจริงได้ความว่า เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องพ้นจากตำแหน่งตามวาระและต้องสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๕๗ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ต้องมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ศาสตราจารย์
- (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๖ หรือมาตรา ๑๐๕ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๓) หรือ (๑๔)
- (๕) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๖) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสามปีก่อน ดำรงตำแหน่ง
- (๗) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน”

มาตรา ๒๕๗ บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕๖

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ คณะกรรมการสามัญ ฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะเพื่อทำหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการและคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีพลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหา ฯ ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบต่อคณะกรรมการสามัญ ฯ

จากการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ฯ ถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑๕ คน พบว่า มีผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่มาตรา ๒๕๖ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อริบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสามัญ ฯ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหาที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่

“เทียบเท่าอธิบดี” หรือไม่ นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการสามัญฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๗ ปรากฏว่า คณะกรรมการสรรหาฯ มีมติกำหนดวิธีการสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อโดยให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกินสองคน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งปรากฏว่า มีผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน ๕๕ คน

ในการประชุมคณะกรรมการสรรหา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาคูณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัคร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมการสามัญฯ ได้ตรวจพบว่า คณะกรรมการสรรหาเองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความคิดเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและดำรงตำแหน่งว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

ในที่สุด คณะกรรมการสรรหาได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามแนวทางที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/ (ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมีรายชื่อดังนี้

๑. พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ	อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
๒. นายเชาว์ อรรถมานะ	รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
๓. นายวิสุทธี โพธิแทน	อดีตรองกรรมการการเลือกตั้ง
๔. นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์	อดีตรองอธิการบดีสูงสุด
๕. นายชิดชัย ปานิชพัฒน์	อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
๖. นายขยงยุทธ กปิลกาญจน์	อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๗. พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร	อดีตรองหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ
๘. พลเอก ชูชาติ สุขสงวน	เจ้ากรมพระธรรมนูญ
๙. นายประเสริฐ เขียนนิลศิริ	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๐. นายจรูญ อินทจาร	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๑. นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๑๒. พลเอก ชัยศึก เกตุทัต	อดีตรองเลขาธิการทั่วไป (จอมพล)
๑๓. นายชัยรัตน์ มาประณีต	อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์
๑๔. นายชาติชาตรี โยสีดา	อดีตรองอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญฯ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้

๑. นายวิสุทธี โพธิแทน	อดีตรองกรรมการการเลือกตั้ง
๒. นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์	อดีตรองอธิการบดีสูงสุด
๓. นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์	ผู้พิพากษาศาลฎีกา
๔. พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ	อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
๕. นายขยงยุทธ กปิลกาญจน์	อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๖. นายชิดชัย ปานิชพัฒน์	อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
๗. นายเชาว์ อรรถมานะ	รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ เห็นว่า การสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒินิ อติตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานปราบปราม และนายชิตชัย พานิชพัฒน์ อติตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี นั้นไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้ง ในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวุฒิสภา นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กับคณะ จำนวน ๕๔ คน จึงได้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น หากกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการตรวจสอบ อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งบัดนี้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึง ๕๔ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า กระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอนุโลมได้ว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้นหากศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นบรรทัดฐานดังเช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในหลายกรณี ก็น่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างดี ประธานรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และขอให้พิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัย คำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึง ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

๒. หากมติของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ทำให้กระบวนการสรรหาทั้งหมดต้องเสียไป จะต้องมีการบวนการสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แทนผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติดังกล่าวที่จะต้องขาดคุณสมบัติหรือไม่

มีข้อต้องพิจารณาว่า คำร้องของประธานรัฐสภาต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว การที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือข้อพิพาท และปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจริง ผู้ที่ยื่นคำร้องหรือคู่ความจะต้องมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นความเห็นหรือความเข้าใจที่แตกต่างกันระหว่างองค์กร ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้ ๑. เป็นปัญหาหรือข้อพิพาทขององค์กร ๒. ปัญหาหรือข้อพิพาทนั้น เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ๓. องค์กรเช่นว่านั้นจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ ๔. ผู้ที่ยื่นคำร้องหรือเสนอปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้จะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา กรณีตามคำร้องในการประชุมคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ คณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัคร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมาธิการสามัญ ฯ ได้ตรวจพบว่า คณะกรรมการสรรหาเองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความคิด เป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและดำรงตำแหน่งว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

คณะกรรมการสรรหาได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามแนวทางที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่ และนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ เห็นว่า การสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒินิ อธิบดีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และนายชิตชัย พานิชพัฒน์ อธิบดีรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี นั้นไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงได้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึงผู้ที่ เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

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

เห็นว่า ตามคำร้องดังกล่าวเป็นเรื่องความเห็นของคณะกรรมการสรรหา ฯ ที่มีความเห็นที่แตกต่างกัน ต่อมาคณะกรรมการสรรหา ฯ ก็ให้ปฏิบัติตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก การที่ขอให้วินิจฉัยมติของคณะกรรมการสรรหา ฯ ที่วินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่ เป็นการขอให้วินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการสรรหา ฯ ที่มีความเห็นที่แตกต่างกัน กรณีไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ