

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

สมาชิกภาพของ นายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๕) ประกอบมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ความเห็น

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องในประการแรกว่า คำร้องแก้ไขฉบับลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ หรือไม่ เห็นว่า เดิมนายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๑๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (ในขณะยื่นคำร้องมีจำนวน ๑๕๐ คน) เข้าชื่อเสนอคำร้องลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ ต่อประธานวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย อันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ ศาลตรวจคำร้องแล้วมีคำสั่งให้แก้ไขคำร้องในส่วนข้อเท็จจริง พฤติการณ์ และเหตุผลสนับสนุน เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ ได้ดำเนินการและ ยื่นคำร้องแก้ไขฉบับลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ตามคำสั่งศาลแล้ว โดยนายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ ลงชื่อในคำร้องแก้ไขเพียงผู้เดียว การแก้ไขคำร้องดังกล่าวเป็นการดำเนินการต่อเนื่องของคำร้องเดิม ตามคำสั่งศาลที่ให้แก้ไขโดยไม่ได้มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมประเด็นแห่งคดีของคำร้องเดิม คำร้องแก้ไข ที่ยื่นดังกล่าวจึงขอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ แล้ว

พิจารณาจากคำร้อง คำร้องแก้ไข คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ข้อเท็จจริง ปรากฏว่า นายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง ได้รับการแต่งตั้งจากประธานวุฒิสภา เป็นประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา ตามคำสั่งวุฒิสภาที่ ๒๓/๒๕๕๑ ลงวันที่

๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา) มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาขอให้วุฒิสภาพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องประเด็น ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งประธานวุฒิสภาเกษียนสั่งในบันทึก ข้อความของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ให้คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย ประธานวุฒิสภาพิจารณา และคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาประชุมพิจารณา ศึกษาประเด็นข้อกฎหมายในเรื่องดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยมีความเห็นว่า คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ได้พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยผลของกฎหมาย โดยสมบูรณ์แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ทั้งนี้ ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ ข้อ ๒ และตามข้อ ๓ วรรคสอง ได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปพลางก่อน จนกว่าจะมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่มาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ต้องนำกรณีการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) มาใช้บังคับอีก และประธานคณะกรรมการ ที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาได้จัดทำรายงานความเห็นทางกฎหมายนำเสนอต่อประธานวุฒิสภา ในวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา) มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา ขอทราบความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา เพื่อประกอบการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ถูกร้องในฐานะประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย ประธานวุฒิสภาส่งบันทึกความเห็นทางกฎหมายดังกล่าวให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในวันเดียวกัน

ในคดีนี้ นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๑๖ คน ผู้ร้อง เห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องส่งบันทึกความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา ต่อมาคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ในฐานะปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้มีบันทึกลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงคณะผู้บริหารภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยอ้างความเห็น ทางกฎหมายดังกล่าว และสืบเนื่องจากผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาโดยได้รับการเสนอชื่อ จากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและเคยเป็นที่ปรึกษาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้องจึงเห็นว่า

ผู้ถูกร้องได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาและประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย ประธานวุฒิสภา เข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกร้อง หรือเพื่อประโยชน์ของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๑) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๕) ผู้ร้องจึงเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภา และให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ...” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมกระทำการตามที่บัญญัติไว้ สำหรับสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา เป็นไปตามคำสั่งวุฒิสภา ที่ ๒๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่คือ ให้คำปรึกษาและให้ความเห็นทางด้านกฎหมายแก่ประธานวุฒิสภา ตามที่ประธานวุฒิสภาคมอบหมาย และให้คณะกรรมการรายงานผลการดำเนินงานตามภารกิจให้ประธานวุฒิสภาทราบเป็นระยะ และเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาของประธานวุฒิสภา พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกร้อง ในฐานะประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาส่งบันทึกความเห็นทางกฎหมายดังกล่าว

ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา) นั้น เป็นเพียงการให้ข้อมูลแก่สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา) ในฐานะปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ลงนาม บันทึกความเห็นทางกฎหมายดังกล่าว กระทำโดยคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา มิใช่เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้ถูกร้อง ไม่ว่าในฐานะของสมาชิกวุฒิสภาหรือประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา โดยเป็นความเห็นทางกฎหมายที่คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว และได้รายงานต่อประธานวุฒิสภาเพื่อทราบแล้ว อีกทั้งบันทึกความเห็นทางกฎหมายดังกล่าว ไม่มีผลผูกพันต่อหน่วยงานหรือบุคคลใดแม้แต่ประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งและมอบหมายให้พิจารณา บันทึกความเห็นทางกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาเท่านั้น แม้ว่าภายหลังผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา) ได้นำสาระสำคัญของความเห็นทางกฎหมายดังกล่าวไปกล่าวอ้างต่อคณะผู้บริหารภายใน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้องในฐานะสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด เมื่อไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอื่นใดให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำที่เข้าไปก้าวก่ายหรือ แทรกแซง ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องส่งบันทึกความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย ประธานวุฒิสภาดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของรัฐตามที่มีการร้องขอ ซึ่งกระทำขึ้นระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ทางราชการเท่านั้น มิได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภา เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด จึงฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า สมาชิกภาพของนายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๕)

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ