

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัยตามคำร้อง ดังนี้

สมาชิกรัฐสภา (นายไพบุลย์ นิติตะวัน ผู้ถูกร้อง) ได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ เป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๕) หรือไม่

ความเห็น

มีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า คำร้องของผู้ร้องฉบับลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ เป็นคำร้องที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ หรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่าผู้ร้อง (นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ และสมาชิกรัฐสภา รวม ๑๖ คน) ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ ต่อประธานวุฒิสภาว่าผู้ถูกร้องได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ อันเป็นผลให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกรัฐสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๙ (๕) ซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ แต่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องดังกล่าวยังมีได้ระบุข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง และเหตุผลสนับสนุนอย่างชัดเจน จึงมีคำสั่งให้ผู้ร้องแก้ไขคำร้องให้ถูกต้อง ทั้งนี้ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) และข้อ ๑๘ วรรคสอง ประกอบข้อ ๒๘ ซึ่งต่อมาผู้ร้องได้แก้ไขคำร้องให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ แล้ว แต่คำร้องฉบับดังกล่าวมีนายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ เป็นผู้เดียวที่ลงชื่อในคำร้อง จึงเป็นคำร้องที่ไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้น สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) หรือ (๑๑) หรือมาตรา ๑๑๙ (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๘) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ ซึ่งในคดีนี้มีสมาชิกวุฒิสภา รวม ๑๗ คน (ต่อมานายธวัชชัย บุญมา สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครนายกได้ขอถอนรายชื่อออกจาก คำร้อง) เป็นผู้ยื่นคำร้อง จึงเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ ให้ประธานวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพ การเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้อง คำร้องฉบับดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ แล้ว แม้นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ ได้ลงนามในคำร้องลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ โดยลำพังเพียงผู้เดียว ก็มีได้ทำให้คำร้องลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ สิ้นผลไป เพราะคำร้องดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไข ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ แล้ว

ส่วนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าผู้ถูกร้องได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่าย หรือแทรกแซงในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกร้องหรือเพื่อประโยชน์ของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ นั้น ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ตผ ๐๐๐๔/๒๖๙๘ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานวุฒิสภาขอให้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ แทนประธานกรรมการและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะมีอายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์ ในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ว่าต้องพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๓๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบมาตรา ๓๐๒ (๓) ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามความใน

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ เรื่อง แก้ไขประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๑๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ซึ่งประธานวุฒิสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภามาตามคำสั่งวุฒิสภาที่ ๒๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ที่มีผู้ถูกร้องเป็นประธานกรรมการพิจารณาศึกษาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายฯ พิจารณาแล้วมีบันทึกลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เสนอความเห็นทางกฎหมายต่อประธานวุฒิสภาว่า เมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา) ได้พ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ไปแล้ว ในกรณีดังกล่าว จึงไม่ต้องนำกรณีการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๔ (๒) กรณีพ้นจากตำแหน่งเมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ มาใช้บังคับอีก ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้ว แต่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ได้กำหนดให้ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปพลางก่อน จนกว่าจะมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่มาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ

ต่อมาคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ตผ ๐๐๐๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกร้องขอทราบความเห็นในเรื่องดังกล่าว ซึ่งในวันเดียวกันนั้น ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา ที่ สว (คกม.) ๐๐๑๒.๑๒/๒๐๔ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ส่งความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ได้รับทราบ โดยคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ได้นำความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายฯ แจ้งให้ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ยังคงปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่มาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ ต่อมาในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ประธานวุฒิสภาได้รับทราบความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายฯ และมีคำสั่งให้รวมเรื่องไว้ เนื่องจากปัญหานี้อยู่ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า การพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามข้อ ๒ และข้อ ๓ ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ เรื่อง แก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นบทบัญญัติเพื่อยกเว้นวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๙ โดยให้ดำรงตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ แต่มิได้ยกเว้นคุณสมบัติแห่งการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น คุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่มีใช้เป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระจึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ด้วยเหตุนี้เมื่อเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ เกิดขึ้น ย่อมทำให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งไป นอกจากนี้ ความในวรรคสองของข้อ ๓ ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ มุ่งหมายจำกัดเวลาการปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วไว้เฉพาะในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามข้อ ๓ วรรคหนึ่งเท่านั้น ซึ่งระยะเวลาที่ไม่มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามข้อ ๓ วรรคหนึ่ง ก็คือระยะเวลาเก้าสิบวันที่จะต้องดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้แล้วเสร็จ เมื่อถูกจำกัดระยะเวลาไว้เพียงช่วงเวลาที่กำหนด ภายหลังจากนั้นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปแล้วจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนตามบทบัญญัติดังกล่าวได้อีกต่อไป เพราะเป็นการเกินระยะเวลาที่ให้อำนาจไว้

ผู้ถูกร้องได้แถลงต่อสื่อมวลชนกรณีนี้ที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นดังกล่าวว่า รัฐบาลได้ยืมมือของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทำความเห็นทางกฎหมายเป็นการแทรกแซงการทำงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจนไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลได้ อีกทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา

ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เป็นเพียงความเห็นทางกฎหมายไม่มีผลผูกพันสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ และจะตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งอาจปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ

การที่ผู้ถูกร้องในฐานะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายฯ ได้มีหนังสือส่งความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายฯ ไปให้คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา โดยที่ประธานวุฒิสภายังมิได้มีความเห็นหรือคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เป็นการกระทำที่เกินอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากประธานวุฒิสภา ตามคำสั่งวุฒิสภาที่ ๒๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำของผู้ถูกร้อง ยังมิได้เข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากความเห็นปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายฯ เป็นเพียงข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของประธานวุฒิสภาเท่านั้น ความเห็นดังกล่าวมิได้มีผลผูกพันให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติตาม ส่วนการที่คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา จะนำความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายฯ ไปอ้างอิงหรือเพื่อประโยชน์อย่างใดนั้น เป็นเรื่องที่คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา จะต้องรับผิดชอบในฐานะส่วนตัวหากเกิดความเสียหายต่อข้าราชการหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ถูกร้องมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบแต่ประการใด ส่วนการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่าจะเข้าตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกร้องในฐานะสมาชิกวุฒิสภาที่จะดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่ากรกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องไม่เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาไปก้าวกายหรือแทรกแซงในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกวุฒิสภาของนายไพบูลย์ นิติตะวัน ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๕) ประกอบมาตรา ๒๖๖

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ