

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

เรื่องนี้สืบเนื่องจากพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนและเห็นว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่กำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ได้โต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงต้องวินิจฉัยรับเรื่องร้องเรียนเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามคำร้องข้างต้น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๖

มาตรา ๑๕๗ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

มาตรา ๑๕๘ “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัย เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมิใช่บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมีการโต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งอยู่ในข่ายที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) (ก) หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาย่อมมีอำนาจในการตีความหรือวินิจฉัยความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตนจะต้องใช้เหตุผลที่สนับสนุนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตีความงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ เพราะการตีความรัฐธรรมนูญเป็นไปตามหลักการในรัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่จะกระจายอำนาจการตีความให้องค์กรต่าง ๆ โดยไม่ยอมให้องค์กรใดผูกขาดการตีความรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาย่อมมีอำนาจที่จะตีความว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ เพราะเป็นการวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ใช้อำนาจวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง และวุฒิสภา มิได้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และคณะผู้ร้องเรียน (พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ) มิได้โต้แย้งการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่โต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) จึงเป็นการโต้แย้งผลแห่งการวินิจฉัยของผู้ร้อง มิใช่โต้แย้งอำนาจของผู้ร้อง การที่ผู้ร้องไม่สงสัยการใช้อำนาจของผู้ร้อง และไม่มีปัญหาการใช้อำนาจของผู้ร้อง จึงไม่มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัย การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายสุชี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ