

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ได้มีคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ สรุปได้ ดังนี้

๑. พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ (เรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๕/๒๕๕๔) ขอให้ผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาว่ากระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ต้องเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการสรรหาฯ เป็นคณะกรรมการ ที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) มีหน้าที่ในการพิจารณาสรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภามีมติเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๔) ซึ่งเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ และไม่มียกเว้นในรัฐธรรมนูญ หรือมีกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาฯ เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นด้วย แม้คณะกรรมการสรรหาฯ บางส่วน ที่เป็นอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะเป็นข้าราชการก็ตาม แต่อธิการบดีดังกล่าวที่มาเป็น กรรมการการสรรหาฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ นั้น ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะอธิการบดี

แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการสรรหา ฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) ดังนั้น คณะกรรมการสรรหา ฯ จึงมิใช่บุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑)

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่นั้น เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของราษฎร มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และไม่มี บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น สมาชิกวุฒิสภา จึงมิใช่บุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง และ สมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะเสนอเรื่องพร้อม ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ได้ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่ากระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ของคณะกรรมการสรรหา ฯ และลงมติของวุฒิสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) หรือไม่

๓. พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ จึงยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ (เรื่องร้องเรียนที่ ๖๕๗/๒๕๕๕) ถึงผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อีกครั้งหนึ่ง โต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณี มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

๔. ผู้ร้องพิจารณาการที่พลตำรวจเอก ประทีป ฯ และคณะ โต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ร้องแล้วเห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้โต้แย้งกับผู้ร้องนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น กับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสังกัดวุฒิสภาในฐานะ ผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาจึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ

โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป ผู้ร้องจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อวินิจฉัย

๑. ตามคำร้องเป็นกรณีผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเกิดขึ้นจริง จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ เสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เรื่องที่ผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยแล้ว แต่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๒. ในประเด็นที่ว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ร้องเป็นองค์กรใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ ผู้ร้องก็ต้องมีอำนาจและหน้าที่ตีความหรือวินิจฉัยความหมายของถ้อยคำที่ตนจะต้องใช้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ว่าผู้ใดจะต้องใช้กฎหมายผู้นั้นก็ต้องตีความในกฎหมาย เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาได้ตีความหรือพิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว แม้จะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็สามารถวินิจฉัยได้ เพราะเป็นการวินิจฉัยเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องจึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ และกรณีตามคำร้องผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผู้ร้องมีอำนาจวินิจฉัยถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง

หรือไม่เท่านั้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่าผู้ร้องมีอำนาจ ก็เป็นการวินิจฉัยตามคำร้องของผู้ร้องครบถ้วนแล้ว ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยความหมายของถ้อยคำตามมาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อวินิจฉัยว่าการวินิจฉัยของผู้ร้องถูกต้องหรือไม่

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ