

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้องได้มีคำร้องขอให้ศาล
รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่าผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการ
สรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑)
เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำ
ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริงได้ความ ดังนี้

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่
๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหา
กรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหา
ดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับ
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการ
ที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลาง
ทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาและเมื่อดำเนินการ
เสร็จสิ้นแล้วก็หมดหน้าที่ และไม่มิบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหา ฯ
เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ
ส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ
การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านั้น

พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะจึงยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง โดยโต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องจึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องพิจารณาการที่พลตำรวจเอก ประทิน ฯ และคณะ มีความแตกต่างกันในเรื่องความเห็น และเกิดความขัดแย้งในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เรื่องนี้ มีข้อพิจารณาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ในกรณีนี้ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มาตรา ๑๕๘ และ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

มาตรา ๑๕๗ (๑) บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม....”

มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี....”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย”

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เห็นได้ว่าผู้ร้อง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว คือวินิจฉัยว่า เรื่องที่อยู่ใน หนังสือร้องเรียนของพลตำรวจเอก ประทิน ฯ และคณะ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ และหลังจากนั้นพลตำรวจเอก ประทิน ฯ และคณะ ได้โต้แย้งอำนาจของผู้ร้อง จึงมีความขัดแย้งในประเด็น อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องกับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงอันทำให้ผู้ร้องได้เสนอ คำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่ผู้ร้อง ได้พิจารณาไปแล้วนั้น ผู้ร้องมีอำนาจกระทำการดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่าเป็นกรณี ที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องและเห็นควรรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณา คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการ สรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ในเรื่องที่บุคคลใดมีอำนาจตีความบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีหลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่อง การตีความกฎหมายนั้นว่า บุคคลใดเป็นผู้ใช้กฎหมายใดก็ต้องมีหน้าที่ตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตนจะใช้นั้น^๑ เพราะในการที่องค์กรใดหรือบุคคลใดจะใช้กฎหมายเพื่อปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดผลในทางกฎหมายก็จำเป็นต้องตีความกฎหมายเหล่านั้นโดยเฉพาะเมื่อมีปัญหาว่าบทบัญญัติ ของกฎหมายเหล่านั้นมีความหมายว่าอย่างไร ซึ่งบุคคลที่มีอำนาจตีความอาจเป็นศาล คณะกรรมการ หรือบุคคลในตำแหน่งหน้าที่ที่กฎหมายถือว่าต้องมีการวินิจฉัยกฎหมายในเรื่องนั้นๆ^๒ แต่เมื่อตีความ บทบัญญัติแห่งกฎหมายไปแล้วจะมีผลเป็นที่ยุติหรือไม่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

^๑ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพฯ ฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริก, ๒๕๔๒), หน้า ๑๒๘

^๒ อรุณ ภาณุพงศ์, “การตีความกฎหมาย”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๒๖ ฉบับ ๓ (กันยายน ๒๕๓๕), หน้า ๕๕๑

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ร้องคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ที่ต้องพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ และหากมีปัญหาก็ต้องเสนอเรื่องพร้อม ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงย่อมมีอำนาจในการตีความหรือวินิจฉัยถ้อยคำตาม มาตรา ๑๕๗ (๑) ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ตนต้องใช้ตามหลักการตีความกฎหมาย คือ ต้องมี อำนาจที่จะตีความเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ แม้จะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาก็มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเพราะเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณา และวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ