



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการ
การเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้องได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็น
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ
หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ เป็นคำร้อง
ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปว่า

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม ๓๒ คน ได้ยื่นหนังสือ
ร้องเรียนขอให้ผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการ
การเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า คณะกรรมการ
สรรหากรรมการการเลือกตั้ง เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน
หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่

ซึ่งผู้ร้องได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) โดยกำหนดหน้าที่ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะรวม ๒๕ คน ยื่นหนังสือถึงผู้ร้อง ได้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) คำวินิจฉัยของผู้ร้องที่วินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องพิจารณาหนังสือโต้แย้งของพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ซึ่งโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ร้องแล้ว เห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้โต้แย้งกับผู้ร้องนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ร้องในฐานะที่เป็นองค์การที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสังกัดวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

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 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้อง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ บัญญัติให้มีขึ้น และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากผู้ร้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องก็เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่คำร้องดังกล่าวที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ ซึ่งหมายความว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า “คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง” เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามความหมายของมาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ ปรากฏว่า ผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่ว่า ผู้ใดจะต้องใช้กฎหมาย ผู้นั้นย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติของกฎหมายนั้น การที่ผู้ร้องใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว แสดงว่า ผู้ร้องไม่ได้มีความสงสัยว่าตนมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ ประกอบกับการที่พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ กับคณะ โต้แย้งผู้ร้องนั้น ไม่ได้โต้แย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ว่าผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ แต่โต้แย้งว่า คำวินิจฉัยของผู้ร้องที่วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) นั้น เป็นคำวินิจฉัยที่คลาดเคลื่อน ซึ่งเป็นการโต้แย้งในผลของคำวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อผู้ร้องใช้อำนาจไปแล้ว กรณีตามคำร้องที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมีอำนาจวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ จึงไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง

ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากจำนวน ๕ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมวณิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระภูกัน นายศักดิ์ เตชะชาล นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ คน คือ นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอมรรักษาสัตย์ เห็นว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นแล้ว ทั้งมีการโต้แย้งการใช้อำนาจของผู้ร้องด้วย จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ได้มีคำร้อง ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งสรุปสาระสำคัญของคำร้องได้ ดังนี้

ผู้ร้องได้มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๕/๒๕๕๔ (ซึ่งพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะเป็นผู้ร้องเรียน) ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เสนอต่อประธานวุฒิสภาเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาฯ ดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็น เรื่องร้องเรียนที่ ๖๕๗/๒๕๕๔ ว่า คณะกรรมการสรรหาฯ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๕/๒๕๕๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ร้องมีความเห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้โต้แย้งกับผู้ร้องนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ

หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภาในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาจึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณา วินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อขอให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ การเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว กรณีตามคำร้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคล ที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอ เรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ ซึ่งหมายความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า “คณะกรรมการสรรหา กรรมการการเลือกตั้ง” เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามความหมายของมาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๑๕๘ ย่อมต้องมีอำนาจในการตีความหรือวินิจฉัยความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวที่ตนจะต้องใช้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ว่าผู้ใดจะต้องใช้กฎหมาย ผู้นั้น ก็ต้องตีความในกฎหมาย เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่า การกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอ เรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็ย่อมมีอำนาจที่จะตีความหรือพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีลักษณะ เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ เพราะเป็นการวินิจฉัยเพื่อปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ดังนั้น กรณีตามคำร้องจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้ใช้อำนาจของตนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว โดยมีได้สงสัยว่า ตนไม่มีอำนาจในกรณีดังกล่าว และคณะบุคคลที่ได้แย้งก็มีโต้แย้งว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าว เพียงแต่โต้แย้งผลของคำวินิจฉัยเท่านั้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพอนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

กรณีสืบเนื่องจากพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง วินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งคือบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งถ้าผู้ร้องเห็นว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งคือบุคคล (ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น) ตามมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ร้องจึงจะมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนไว้วินิจฉัยว่า การกระทำ (กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง) ของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และถ้าผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญต่อไป แต่ถ้าการพิจารณาในเบื้องต้นดังกล่าวผู้ร้องเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มิใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น แล้ว ผู้ร้องย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับเรื่องไว้วินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ต่อมาผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๓๘ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ จึงยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ได้แย้งว่า คณะกรรมการ สรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้อง จึงต้องวินิจฉัยรับเรื่องร้องเรียนเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตาม รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ตามคำร้องและคำขอทำคำร้องของผู้ร้อง มีลักษณะเป็นเชิงหาหรือหรือเป็นเชิง ให้ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว ไม่มีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อันจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

เมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ปัญหาอื่นนอกจากนี้ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย
มีคำสั่งยกคำร้อง

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ การเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้องได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างและเหตุผลโดยสรุปของทุกฝ่ายปรากฏ ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการ สรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ เห็นว่า การที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น มิใช่ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่าองค์กรนั้นๆ มีขอบเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงใด ปัญหา ตามคำร้องจึงมีลักษณะเป็นการหารือเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรเท่านั้น มิใช่กรณีมีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๔๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้องได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และ มาตรา ๑๕๘ ตามคำร้องลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ความว่า

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม ๓๒ คน ได้ยื่นหนังสือ ร้องเรียนขอให้ผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า คณะกรรมการ สรรหากรรมการการเลือกตั้ง เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ ซึ่งผู้ร้องได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๘ (๑) ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลาง ทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการ เสร็จสิ้นแล้วหน้าที่ดังกล่าวก็สิ้นสุดลง อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้ คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะ รับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญได้

พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะรวม ๒๕ คน ยื่นหนังสือถึงผู้ร้องโต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) คำวินิจฉัยของผู้ร้องที่วินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องพิจารณาหนังสือโต้แย้งของพลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ ซึ่งโต้แย้ง คำวินิจฉัยของผู้ร้องแล้ว เห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้โต้แย้งกับผู้ร้องนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ร้องในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๘ กับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

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 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้อง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ บัญญัติให้มีขึ้น และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากผู้ร้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องก็เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แต่คำร้องดังกล่าวที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ซึ่งหมายความว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า “คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง” เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามความหมายของมาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่

ปรากฏว่า ผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๗ (๑) แสดงว่าผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ตามหลักการกฎหมายว่าผู้ใดจะต้องใช้กฎหมาย ผู้นั้นย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติของกฎหมายนั้น การที่ผู้ร้องใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว แสดงว่า ผู้ร้องไม่ได้มีความสงสัยว่าตนมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ ประกอบกับการที่พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ กับคณะ โต้แย้งผู้ร้องนั้น ไม่ได้โต้แย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ว่าผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ แต่โต้แย้งว่า คำวินิจฉัยของผู้ร้องที่วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) นั้น เป็นคำวินิจฉัยที่คลาดเคลื่อน ซึ่งเป็นการโต้แย้งในผลของคำวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อผู้ร้องได้ใช้อำนาจวินิจฉัยไปแล้ว กรณีตามคำร้องที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมีอำนาจวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ จึงไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

นายปรีชา เถลิมนดิษฐ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภา และคณะรวม ๓๒ คน ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ ซึ่งถ้าผู้ร้องเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลดังที่กล่าว ผู้ร้องจึงจะมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำ คือ กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่ากระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ต่อไป

ต่อมาผู้ร้องได้มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) โดยมีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด

บัญญัติให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ จึงยื่นหนังสือร้องเรียน ถึงผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง โดยโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ร้องว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องพิจารณาการโต้แย้งของพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ที่ได้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ร้องแล้ว เห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้โต้แย้งกับผู้ร้องนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ร้องในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น กับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสังกัดวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาจึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป ผู้ร้องจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องและมีคำสั่ง เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐

ข้อกฎหมาย**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐**

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

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 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๑๓๘ การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคน ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗

ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๒) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(๓) การเสนอชื่อตาม (๑) และ (๒) ให้กระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาตาม (๑) ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อตาม (๑)

(๔) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ห้าคนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมีไม่ครบห้าคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(๕) ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (๔) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

ประเด็นการพิจารณา

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่าผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ซึ่งตนเป็นผู้ใช้กฎหมายนั้นย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ซึ่งเมื่อวินิจฉัยแล้ว เป็นการแสดงว่าผู้ร้องไม่ได้สงสัยในอำนาจของตน การที่คณะบุคคล (พลตำรวจเอก ประทิน ฯ กับคณะ) โต้แย้งผู้ร้องนั้น ไม่ได้โต้แย้ง

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ว่าผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ แต่โต้แย้งว่า คำวินิจฉัยของผู้ร้องที่วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ไม่ใช่บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) นั้น เป็นคำวินิจฉัยที่คลาดเคลื่อน ซึ่งเป็นการโต้แย้งผลแห่งการวินิจฉัยของผู้ร้อง ไม่ใช่โต้แย้งอำนาจของผู้ร้อง ดังนั้น เมื่อผู้ร้องใช้อำนาจไปแล้วโดยไม่ได้ส่งสั้ยอำนาจของตน และเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมีอำนาจที่ผู้ร้องได้ใช้ไปแล้ว หรือไม่ จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีคำร้องลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากผลคำวินิจฉัย ประทิน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ (เรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๕/๒๕๕๔) ขอให้ผู้ร้อง ในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการ สรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องเห็นว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ เป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๓๘ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหา ฯ ดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียน ดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ต่อมาผลคำวินิจฉัย ประทิน สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ (เรื่องร้องเรียนที่ ๖๕๗/๒๕๕๔) ได้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงเห็นว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ ได้บัญญัติให้มีขึ้น และมาตรา ๑๕๗ กับมาตรา ๑๕๘ ได้กำหนด

อำนาจหน้าที่ไว้ แต่ปัญหาว่าการโต้แย้งของพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ตามหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ไม่ใช่การก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ว่า การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหา ฯ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเรื่องการหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วๆ ไปของผู้ร้อง กรณีจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาการวินิจฉัยได้

จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหา กรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้องได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ เป็นคำร้องลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปว่า

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม ๓๒ คน ได้ยื่นหนังสือ ร้องเรียนขอให้ผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการ การเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนด ขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) โดยกำหนดหน้าที่ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลาง ทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการ เสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการ สรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้ พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญได้

พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะรวม ๒๕ คน ยื่นหนังสือถึงผู้ร้องโต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) คำวินิจฉัยของผู้ร้องที่วินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องพิจารณาหนังสือโต้แย้งของพลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ ซึ่งโต้แย้ง คำวินิจฉัยของผู้ร้องแล้ว เห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้โต้แย้งกับผู้ร้องนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ร้องในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสังกัดวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

มาตรา ๑๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะกรณีนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

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

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า มูลกรณีของคดีเกิดจากการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ ซึ่งผู้ร้องวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) มิใช่บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องจึงไม่ได้พิจารณาต่อไปว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหา ฯ และการลงมติของวุฒิสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมิใช่ว่า ผู้ร้องทำการวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจของผู้ร้องตามมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง แต่ผู้ร้องวินิจฉัยตัดการพิจารณาโดยเห็นว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ มิใช่บุคคลในอำนาจตรวจสอบของผู้ร้อง เมื่อถูกโต้แย้ง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่หรือไม่อยู่ในอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ ประเด็นที่มีผู้โต้แย้งและผู้ร้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง อันเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่สามารถเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๖ ได้

จึงวินิจฉัยให้รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ร้อง มีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ ได้ยื่น หนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ (เรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๕/๒๕๕๔) ขอให้ผู้ร้อง วินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อ พิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว (คำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๕/๒๕๕๔) ว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ เป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๓๘ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหา ฯ ดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนโต้แย้ง ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ (เรื่องร้องเรียนที่ ๖๕๗/๒๕๕๕) ว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้อง เห็นว่า การโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ร้องดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ร้องกับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสังกัดวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้อง ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นมีว่า จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย”

ดังนั้น ตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น และองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภา เป็นผู้เสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่ตามคำร้องปรากฏว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียนของพลตำรวจเอก ประทีน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภา และคณะที่ขอให้ผู้ร้องวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหา กรรมการการเลือกตั้ง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว เป็นการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องไว้ โดยวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ เป็น คณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคล ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติ ให้คณะกรรมการสรรหา ฯ ดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นการใช้อำนาจพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ไปแล้ว การที่พลตำรวจเอก ประทีน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ ได้ยื่น หนังสือโต้แย้งต่อผู้ร้องอีกว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) คำวินิจฉัยของผู้ร้องที่วินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ผู้ร้อง เป็นคำวินิจฉัยที่คลาดเคลื่อนนั้น มิได้โต้แย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ว่าผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ แต่เป็นเพียงการโต้แย้งผลแห่งการวินิจฉัยของผู้ร้องเท่านั้น ซึ่งผู้ร้องได้ใช้อำนาจไปแล้วโดยมิได้สงสัยอำนาจของตนแต่อย่างใด กรณีจึงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายศักดิ์ เตชะชาล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

ข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ สรุปเป็นใจความได้ว่า

กรณีเรื่องนี้สืบเนื่องจากพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ต้องพิจารณาก่อนว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คือ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ ซึ่งผู้ร้องได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มิใช่บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่มีอำนาจที่จะรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา เพื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้จากผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องโต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ผู้ร้องจึงต้องวินิจฉัยรับเรื่องร้องเรียนเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อมีการโต้แย้งว่า ผู้ร้องมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจเช่นนั้นจึงถือได้ว่า ได้มีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้ว ในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและ

เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่
จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความ
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง ผู้ร้องจึงเห็นว่า เป็นกรณีที่มี
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง เป็นบุคคล
ที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณา
เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘
หรือไม่

ข้อวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ
ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และได้ตั้งประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยว่า

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร
ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ในการพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่า กรณีของคำร้อง
ดังกล่าว เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

กรณีจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้จะต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑. ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น และ
๒. ผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา ดังกล่าว
หรือประธานรัฐสภา

สำหรับในส่วนขององค์ประกอบเกี่ยวกับผู้ร้อง หรือผู้เสนอเรื่องนั้น กรณีคำร้องข้างต้นของผู้ร้อง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในส่วนขององค์ประกอบเกี่ยวกับผู้ร้อง จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สำหรับองค์ประกอบในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มิได้บัญญัติว่าจะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญสององค์การขึ้นไป ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญเพียงองค์การเดียว และมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจริง ก็ถือได้ว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สำหรับกรณีตามคำร้องดังกล่าว พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้รับคำร้องเรียนจาก พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ ขอให้ผู้ร้องวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ร้องมีความเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มิใช่บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงไม่มีอำนาจที่จะรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา เพื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ ได้โต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ผู้ร้อง จึงต้องวินิจฉัยรับเรื่องร้องเรียน เพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อมีการโต้แย้งดังกล่าวเกิดขึ้น จึงถือได้ว่า ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมิได้วินิจฉัยในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด และได้ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ตนมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่นั้น ก็จะถือได้ว่าเป็นการปรึกษา หรือมิได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจริง กรณีก็จะไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่กรณีตามคำร้องนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้วินิจฉัยไปแล้วว่า ตนเองไม่มีอำนาจที่จะรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ เพราะคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มิใช่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และเมื่อได้วินิจฉัยไปเช่นนั้น ผู้ที่ร้องเรียนได้โต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องรับเรื่องไว้พิจารณา เท่ากับเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งมีความเห็นไม่ตรงกันระหว่างผู้ร้องเรียนกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

ของรัฐสภา จึงเป็นปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเอง เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 เพราะการตีความรัฐธรรมนูญเป็นไปตามหลักการในรัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่จะกระจายอำนาจการตีความให้องค์กรต่างๆ 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

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ตามมาตรา 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

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีระพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
กรณีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

ข้อ ๑ มูลกรณีเรื่องนี้สืบเนื่องจากพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ (เรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๕/๒๕๕๔) ขอให้ผู้ร้องวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๒ ผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คือ บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งถ้าผู้ร้องเห็นว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คือ บุคคล (ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น) ตามมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ร้องจึงจะมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนไว้วินิจฉัยว่า การกระทำ (กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง) ของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และถ้าผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญต่อไป แต่ถ้การพิจารณาในเบื้องต้นดังกล่าวผู้ร้องเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มิใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ร้องย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับเรื่องไว้วินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อ ๓ ต่อมาผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว (คำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๕/๒๕๕๔) ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๓๘ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์

สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

ข้อ ๔ จากผลคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ ๖๒๕/๒๕๕๔ พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ จึงยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ (เรื่องร้องเรียนที่ ๖๕๗/๒๕๕๔) ได้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงต้องวินิจฉัยรับเรื่องร้องเรียนเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๕ สืบเนื่องจากการที่พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ ได้แย้งว่าผู้ร้องมีอำนาจรับเรื่องที่ดินและคณะร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจเสนอเรื่องกระบวนการสรรหาดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ นั้น ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์การที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น กับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภาในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหานี้จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงและผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป ผู้ร้องจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับ ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้ คำร้อง จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ๒ ประการคือ

๑. ผู้ร้องจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาหรือประธานรัฐสภา และ

๒. ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คดีนี้ ผู้ร้องคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะเป็นองค์กร ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ คำร้องของผู้ร้องจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อที่หนึ่งของมาตรา ๒๖๖ แล้ว

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า คำร้องนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อสองของมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ คือ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ร้องเรียนต่อผู้ร้องว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ผู้ร้องวินิจฉัยว่าคณะกรรมการ สรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาฯ ดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ใช่ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณาเพื่อเสนอ เรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

ซึ่งพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ร้องว่า คณะกรรมการสรรหาฯ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนนั้นไม่ถูกต้อง ผู้ร้องเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีตามคำร้อง ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง เนื่องจากผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) วินิจฉัยหนังสือร้องเรียนว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องนี้และได้มีการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเกิดขึ้น คือ พลตำรวจเอก ประทีปฯ และคณะ ผู้ร้องเรียนได้คัดค้านคำวินิจฉัยของผู้ร้อง ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง การที่ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั้งสองประการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติด้วยคะแนนเสียง ๕ ต่อ ๖ โดยเสียงข้างมากเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ข้าพเจ้าเป็นเสียงข้างน้อยซึ่งเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ถึงอย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าขอวินิจฉัยประเด็นที่ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยมีว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า “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 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ให้อำนาจผู้ร้องที่จะพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นว่า ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ฯลฯ หากผู้ร้องเห็นว่าการกระทำของบุคคลดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ ดังนั้น ผู้ร้องก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะตีความหรือใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่า บุคคลใดเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ ซึ่งหมายความว่า กรณีตามคำร้องผู้ร้อง ย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่ เพราะเป็นการวินิจฉัยเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ กำหนดไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง มีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) หรือไม่

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้องได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่าผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริงได้ความ ดังนี้

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาและเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็หมดหน้าที่ และไม่มิบัพัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหา ฯ เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านั้น

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 หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม....”

มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าทบัญญัติแห่ง กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ 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 แต่ว่าเมื่อตีความ 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 อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

สรุปข้อเท็จจริง

๑. พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่อง พร้อมทั้งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) เห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คือ บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่

๓. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า คณะกรรมการสรรหา กรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๓๘ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ของการเป็นคณะกรรมการ สรรหากรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการ สรรหาดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ว่า เรื่องร้องเรียน ดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๔. พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ จึงยื่นหนังสือโต้แย้ง ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจ

หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๕. ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลดังกล่าวข้างต้น กับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสังกัดวุฒิสภาในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ปัญหาความขัดแย้งนี้เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๖. ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ก่อนที่จะพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๗. ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕

ประเด็นที่ศาลต้องพิจารณา ตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ

“ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ” หรือไม่ เสียก่อน

หมายเหตุ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นเท่านั้น เพราะเรื่องที่คณะสมาชิกวุฒิสภาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ ดำเนินการสรรหาโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อคณะสมาชิกวุฒิสภาทราบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ เห็นว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ จะสอบสวนได้ ก็ได้นำเรื่องเดียวกันไปเสนอต่อประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เพื่อให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยไปแล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ว่า “การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหา ฯ เฉพาะในรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑)

และต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘” ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่ต้องพิจารณาประเด็นนี้ อีกทั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ ก็มีได้ขอมมา ผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ เพียงแต่ ขอให้ศาลวินิจฉัยขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ ต่อคณะกรรมการสรรหา ฯ เท่านั้น

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๗ (๑) มาตรา ๑๕๘

ข. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓

ข้อพิจารณา

๑. คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในชั้นต้น ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่า ควรจะรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ หลังจากที่ลงมติให้รับไว้ดำเนินการแล้วเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อันเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ และเห็นว่าเป็นเรื่องที่ได้เกิดขึ้นแล้ว จนเกิดการโต้แย้งกันขึ้นมากับผู้ร้องเรียน (พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ) ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เรียกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานต่อไป จึงเห็นสมควรรับไว้พิจารณา วินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ โดยจะได้พิจารณาในสาระของคำร้องตามลำดับ

๒. ตามหลักการการตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทยนั้นเป็นการนำ หลักการมี Ombudsman ในต่างประเทศมาใช้ เพื่อให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ว่า การกระทำใดๆ ของบุคลากรของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม โดยผู้เขียนได้เขียนแสดงความเห็นในทางวิชาการของการมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามหลักประชาธิปไตยไว้โดยละเอียดแล้วในบทความ^๑ เรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา : การทำงานภายใต้กรอบจำกัดของรัฐธรรมนูญ” (วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖) และเรื่อง “เหนือกฎหมายยังมีความยุติธรรม เหนือความยุติธรรมยังมีความเป็นธรรม” (วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๖) ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะได้จัดพิมพ์ต่อไป

ในหลักการนี้ประชาชนต้องมีสิทธิร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากการกระทำของรัฐอย่าง กว้างขวาง แต่โดยที่ตัวรัฐเป็นนามธรรมเวลาจะทำอะไรๆ ต้องใช้บุคลากรของรัฐเป็นผู้ทำ มาตรา ๑๕๗ จึงให้พิจารณาตัวบุคคล

^๑ เป็นบทความประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง “๓ ปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประโยชน์ที่สังคมได้รับ” ในวันศุกร์ที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งจัดโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คำว่า “ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ” เป็นคำกว้าง ซึ่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายแต่ละฉบับอาจใช้เรียกชื่อตำแหน่งและหน่วยงานต่าง ๆ กัน แม้ในกฎหมายฉบับเดียวกันก็อาจใช้ชื่อต่างกัน ดังนั้นจึงต้องหมายความถึงบุคคลทุกประเภทของหน่วยงานใด ๆ ของภาครัฐที่มีใช่เป็นบุคคลของหน่วยงานในภาคเอกชน

๓. ศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ได้วินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยข้อความดังนี้

“คณะกรรมการสรรหา ฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๘ (๑) กำหนดให้มี “คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง” และกำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในมาตราเดียวกัน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหา ฯ มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสรรหา ฯ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖”

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว ตัวบุคคลที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการสรรหา ฯ แต่ละคน หรือทั้งชุด ก็ย่อมเป็นบุคลากรของหน่วยงานของรัฐด้วย หากมิใช่ข้าราชการหรือลูกจ้างก็ต้องเป็นพนักงานในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เพราะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจในองค์กรของรัฐนั้น ๆ มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติ รับเงินเดือน หรือค่าใช้จ่ายจากรัฐ และเสนอผลงานต่อหน่วยงานรัฐ

๔. เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ มิได้ระบุว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ทำนองเดียวกับคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ รัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยราชการ ฯ แต่งตั้งขึ้น นับร้อยนับพัน คณะกรรมการก็จะต้องอาศัยบทกฎหมายใกล้เคียงมาพิจารณา

กฎหมายใกล้เคียงที่ให้นิยามเรื่องนี้ก็คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ที่นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคล ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจ
ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการจัดตั้งให้อำนาจหน้าที่
ดำเนินการสรรหาบุคคลที่สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อประธานวุฒิสภา ทั้งได้ระบุว่าคณะ
กรรมการสรรหา ฯ ต้องมีมติในการเสนอชื่อด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) นั้น สอดคล้องกับ
กับนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

สรุปได้ว่า จากหลักการของการมีผู้ตรวจการแผ่นดินสากล คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สอดคล้องกันว่า
คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้
ตัวบุคคลของคณะกรรมการสรรหา ฯ ก็ต้องถือว่าเป็นพนักงานของรัฐในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า กรรมการสรรหา ฯ มิใช่บุคคล
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ได้ถูกกลุ่มพลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ กับคณะ ได้แย้งว่า
ผู้ตรวจการ ฯ วินิจฉัยผิดพลาด มิใช่ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาแต่อย่างใด คงขอให้พิจารณาแต่เพียงว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้อำนาจพิจารณาว่า
คณะกรรมการสรรหา ฯ เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะพิจารณาและ
สอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนหรือไม่

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้อำนาจในการพิจารณาว่าจะรับเรื่องได้ไว้
ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติในมาตรา ๑๕๗ นั้น เป็นอำนาจเด็ดขาดหรือไม่ คือ ถ้าเห็นว่า
บุคคลตามมาตราดังกล่าวอยู่นอกอำนาจแล้วก็ไม่ต้องดำเนินการต่อไป โดยไม่ให้ผู้ใดโต้แย้งได้นั้น
น่าจะไม่ชอบธรรม เพราะผู้ร้องเรียน หรือประชาชนยังไม่มีโอกาสโต้แย้งเลย จึงควรมีมาตรการภายใน
ที่จะพิจารณาคำโต้แย้ง หรืออุทธรณ์ได้ ดังกรณีการทำผิดทางอาญา หรือทางวินัยของข้าราชการต่างมี
ขั้นตอนอุทธรณ์ฟ้องร้องหลายชั้นกว่าจะถึงศาลฎีกา หรือคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะกรณี
ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ชอบจะเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ตาม
มาตรา ๑๕๘ โดยอนุโลม

คำวินิจฉัย

โดยเหตุผลจากการพิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่มีใ้อำนาจเด็ดขาดต้องให้มีการอุทธรณ์ได้ ซึ่งถ้าเป็นปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญก็อาจส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ อย่างไรก็ดีในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญยังมิได้วินิจฉัยคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สุดแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ต้องยอมรับคำวินิจฉัยนั้น คือ เมื่อคณะกรรมการสรรหา ฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้กระทำการก็ต้องเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

ข้อเท็จจริงได้ความว่า พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนที่ ๖๒๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ ซึ่งถ้าผู้ร้องเห็นว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ เป็นบุคคล ดังที่กล่าว ผู้ร้องจึงจะมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนไว้วินิจฉัยว่าการกระทำ คือ กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหา ฯ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และเห็นว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ต่อไป ต่อมาผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะรับไว้พิจารณา และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ และคณะ จึงยื่นหนังสือร้องเรียนที่ ๖๕๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงผู้ร้องอีกครั้งหนึ่ง ได้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ร้องวินิจฉัยว่า เรื่องที่ร้องเรียนดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ

ผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องเห็นว่า ที่พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ และคณะ ได้แย้งคำวินิจฉัยเป็นความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้โต้แย้งกับผู้ร้องนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันใน ประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับกลุ่ม สมาชิกวุฒิสภาซึ่งสังกัดวุฒิสภา ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยในการพิจารณาวินิจฉัย ปัญหาจะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐาน ต่อไป เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยและขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจ ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาเสนอเรื่อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวน ไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือ ของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรม อันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์”

มาตรา ๑๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว ผู้ร้อง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่คำร้องต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง

ข้อเท็จจริงได้ความว่า พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภากับคณะ ได้ร้องเรียนต่อผู้ร้องขอให้วินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งผู้ร้องพิจารณาและวินิจฉัยถึงสถานะของคณะกรรมการสรรหา ฯ ว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ ไม่ใช่บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) คือ ไม่ใช่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่เสนอคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

กรณีตามคำร้อง เห็นว่า ผู้ร้องได้วินิจฉัยถึงตัวบุคคลผู้ถูกร้องเรียนต่อผู้ร้องและเห็นว่า ไม่ใช่บุคคลที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ผู้ร้องจึงไม่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้และได้ใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของตน

วินิจฉัยไปเรียบร้อยแล้ว ผู้ร้องไม่ได้มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนแต่อย่างใด ที่พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภากับคณะเห็นว่าเป็นคำวินิจฉัยที่คลาดเคลื่อนและไม่เห็นด้วยกับ คำวินิจฉัยของผู้ร้อง เป็นเรื่องของความเห็นที่ไม่ตรงกัน ไม่ใช่เป็นเรื่องโต้แย้งถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ จึงยังไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ