

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑

เรื่อง กระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้น ในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๘๒ วรรคสอง ได้หรือไม่

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๕๘ (๓) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลและพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ออกหมายค้นได้ภายในเขตอำนาจ โดยได้บัญญัติเหตุที่จะออกหมายค้นไว้ในมาตรา ๖๕ กับบัญญัติห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐาน โดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่จะเข้ากรณียกเว้นตามมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๘ ได้บัญญัติว่า “ในคดีอาญาการค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” กรมตำรวจได้หารือปัญหาดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในกรณีเช่นนี้ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ยังคงมีอำนาจค้นในที่รโหฐานโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามข้อยกเว้นในมาตรา ๘๒ วรรคสอง ได้หรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของกรมตำรวจดังกล่าวว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้ให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ที่จะออกหมายค้นในที่รโหฐานได้ด้วยตนเองแล้ว เจ้าพนักงานดังกล่าวจึงไม่มีอำนาจค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้น กรมตำรวจเห็นว่าเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ยังมีอำนาจค้นในที่รโหฐานได้โดยไม่ต้องมีหมายค้นตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง เพราะกรณีดังกล่าวต้องด้วยเหตุยกเว้นในมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “เว้นแต่มีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” กรมตำรวจได้พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) ดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยเห็นด้วยกับความเห็นของกรมตำรวจ แต่ไม่อาจตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดได้ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



LIRIT

รัฐธรรมนูญ  
เสนอ  
กระท  
๘ ต  
ต่อส  
มีปี  
เสน  
ความ  
หน้า  
พระ  
พระ  
ส่วน  
มหา  
ในที่  
ในปร  
เป็น  
โดย  
มาตร  
สำนัก  
ดังกล  
มิใช่  
ของก  
มาตร  
ให้ศา  
หมาย  
ไว้ใน

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ แล้วเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงมีมติไม่รับเรื่องตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๕ ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นฝ่ายข้างน้อย จึงทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้ว ปัญหาที่ว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรที่มีสิทธิเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” บทบัญญัติในมาตรานี้อาจเข้าใจความหมายได้เป็นสองนัย กล่าวคือ ตามนัยแรก มีความหมายว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่างๆ” เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรของรัฐจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๐ กำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ๓ สำนักงาน และ ๗ กรม รวมทั้งกรมตำรวจด้วย แม้กระทรวงมหาดไทยจะได้เสนอเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตั้งปัญหาว่า นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจกันในที่โหรานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีนี้อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามข้อยกเว้นในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๒ วรรคสอง ได้หรือไม่ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้สำหรับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นในที่โหรานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้น โดยมีคำจำกัดความคำว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” อยู่ในมาตรา ๒ (๑๗) ว่า หมายถึง ข้าราชการที่มีตำแหน่งต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยตามที่กำหนดไว้ในสำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมตำรวจ ดังนั้น ตามกฎหมายจึงต้องถือว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดมิใช่เป็นปัญหาเฉพาะนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในกรมตำรวจแต่เพียงกรมเดียวเท่านั้น จึงถือได้ว่าเป็นปัญหาของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นองค์กรของรัฐดังกล่าวข้างต้น และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๘ ได้บัญญัติยกเลิกอำนาจการออกหมายค้นในที่โหรานของเจ้าพนักงานดังกล่าว คงบัญญัติให้ศาลเท่านั้นที่มีอำนาจออกหมายค้นในที่โหรานได้ เว้นแต่มีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงมีปัญหาเกิดขึ้นในทางปฏิบัติว่า ข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๘ ดังกล่าวจะหมายถึงข้อยกเว้นตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “เมื่อพนักงาน

ฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่กันด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ แต่ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ หรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายนี้” ด้วยหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของกระทรวงมหาดไทย กรณีจึงถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ เห็นว่าเมื่อถือตามนัยนี้กระทรวงมหาดไทยจึงมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับนัยที่สอง มาตรา ๒๖๖ น่าจะมีความหมายตามตัวอักษรว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” จึงมีข้อที่จะต้องพิจารณาว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จริงอยู่ คำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ น่าจะหมายถึงองค์กรที่มีบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ เช่น ประมุขของรัฐ องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลทหาร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้โดยตรง จึงต่างกับกรณีของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนอื่น มิใช่องค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นโดยตรง และรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไว้โดยชัดแจ้ง แต่โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดรูปของรัฐ ประมุขของรัฐ ระบอบการปกครอง อำนาจอธิปไตย และการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตย ตลอดจนกำหนดการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงน่าจะเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนด และเป็นส่วนที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย ตามมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ แสดงว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติกำหนดรูปของรัฐสำหรับประเทศไทยให้เป็นรัฐเดี่ยว มีรัฐบาลเดียวเป็นศูนย์รวมอำนาจการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินว่า เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยมีรัฐมนตรี เจ้ากระทรวง เป็นผู้แทนประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นองค์กรของรัฐซึ่งรวมอยู่ในโครงสร้างของคณะรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีว่าการเป็นผู้แทน และมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๖ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง ฯลฯ การรักษาความมั่นคงภายในการป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ฯลฯ โดยมี

รัฐมนตรีว่าการเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ แสดงว่ากฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการและรักษาอำนาจอธิปไตยภายในของประเทศ ดังนั้นแม้กระทรวงมหาดไทยจะมีได้ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดเจน แต่เมื่อกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยนัยนี้ จึงต้องถือว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย ส่วนกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยได้วินิจฉัยไว้ในตอนต้นแล้ว เมื่อพิจารณามาตรา ๒๖๖ โดยนัยหลัง กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรจะรับเรื่องพร้อมความเห็นตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

