

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑

เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญระบุว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ตามมาตรา นี้ มีประเด็นที่ควรหยิบยกขึ้นพิจารณาเพื่อความกระจ่างแจ้งดังนี้

๑. “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” นั้น “ตามรัฐธรรมนูญ” ขยาย “องค์กรต่างๆ” หรือขยาย “อำนาจหน้าที่” กล่าวคือหากขยายความ “อำนาจหน้าที่” ก็จะอ่านได้ว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่างๆ” แต่ถ้าจะอ่านตามตัวอักษรในมาตรา ๒๖๖ ก็ต้องหมายถึง อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ (ที่มีอยู่) ตามรัฐธรรมนูญ

๒. ไม่ว่าจะเป็กรณีใด ประเด็นมีอยู่ว่า “องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” นั้น หมายถึง องค์กรใดบ้าง

องค์กร หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีการรวมตัวกันหรือจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจน มีการจัดระบบและกระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายนั้น องค์กรจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้

ตามรัฐธรรมนูญ ได้มีการระบุถึงคำว่า “องค์กร” ไว้อย่างชัดเจนในมาตราต่างๆ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า สิ่งที่มีลักษณะเป็นองค์กร แต่รัฐธรรมนูญมิได้ระบุคำว่า “องค์กร” ไว้ จะไม่รวมอยู่ในความหมายของ “องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” เช่น คณะองคมนตรี, คณะกรรมการการเลือกตั้ง, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ศาลปกครอง เป็นต้น

“องค์กร” ที่มีการระบุในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนมีดังนี้

๑. องค์กรของรัฐที่มีอยู่และต้องมีอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพราะเป็นองค์าพหุหลักของอำนาจบริหาร อำนาจนิตินบัญญัติ และอำนาจตุลาการ



LIRT

๒. องค์กรของรัฐที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” (เช่น ตามมาตรา ๔๐)

๓. “องค์กรอื่นๆ ของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล” เช่น ตามมาตรา ๖๒ ซึ่งระบุว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรของรัฐที่มีอยู่แล้ว การที่รัฐธรรมนูญเพิ่มเติมคำว่า “องค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล” ย่อมทำให้องค์กรใดของรัฐก็ตามที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และจะต้องมีฐานะเป็น “องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” หาไม่แล้ว การปฏิบัติงานขององค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กระทำการใดที่กระทบสิทธิของบุคคล การกระทำนั้นก็จะอยู่นอกเหนือการบังคับของมาตรา ๖๒

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้ากระทรวง และโดยที่กระทรวงมหาดไทยและกรมตำรวจต่างเป็นองคาพยพ หรือองค์กรของรัฐ เป็นองค์กรหลักของอำนาจบริหาร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา จึงต้องถือว่ากรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรหลักของการใช้อำนาจบริหาร

อนึ่ง องค์กรโดยตัวของมันเอง ไม่อาจกระทำการที่ก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้ แต่จะต้องมีบุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจ หรือผู้ได้รับมอบอำนาจทำการในนามองค์กรนั้นตามกรอบของอำนาจหน้าที่ ที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้น องค์กรไม่ว่าจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือไม่เป็นนิติบุคคล จึงเป็นโครงสร้างที่มีหน้าที่และโครงสร้าง-หน้าที่นั้นจะต้องมีกระบวนการทำงาน โครงสร้าง-หน้าที่และกระบวนการทำงานขององค์กรจะดำเนินไปได้โดยอัตโนมัติไม่มีมนุษย์เกี่ยวข้องไม่ได้ ดังนั้นการแยกองค์กรจากตัวบุคคล โดยเฉพาะผู้มีอำนาจสูงสุดขององค์กรที่ทำการวินิจฉัยสั่งการต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่แยกตัวองค์กรจากกระบวนการทำงานขององค์กรอันเป็นสิ่งผิดวิสัย

หากจะพิจารณาว่าคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แต่รัฐมนตรีมิใช่องค์กรของฝ่ายบริหารก็ถูกต้อง แต่ในกรณีนี้ประเด็นความเป็นองค์กรมิได้อยู่ที่ตัวรัฐมนตรี หรืออยู่ที่บุคลากร เช่น นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งทำการในนามขององค์กร แต่อยู่ที่กระทรวงมหาดไทยและกรมตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายบริหาร และตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดขององค์กรนี้



LIRT

แม้จะมีข้อแย้งว่า กรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทย จะมีใช้องค์กรที่มีบัญญัติไว้โดยตรง ในรัฐธรรมนูญ เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยระบุอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยก็ตาม แต่กรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทยก็ยังถือว่าเป็นหน่วยราชการ ตามมาตรา ๖๒ และจะต้องถือว่าเป็นหน่วยราชการเป็นองค์กรประเภทหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ เพราะอยู่ใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ ทั้งตาม มาตรา ๖๒ และมาตราอื่นๆ

การอ้างว่าตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่ปรากฏอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ ในรัฐธรรมนูญ ปัญหาเรื่องนี้จึงมีใช้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ น่าจะเป็นการเข้าใจผิดในสาระสำคัญของเรื่อง เพราะเรื่องนี้เป็น การขอให้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของตัว ผู้กระทำการขององค์กร คือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้กระทำการของกรมตำรวจ

ตามที่หนังสือที่ มท ๐๖๐๖.๖/๘๐๒๘ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยกล่าวว่า

“กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาปัญหา ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบกับความเห็นของกรมตำรวจแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมตำรวจ แต่ไม่อาจตัดสินใจ อย่างหนึ่งอย่างใดได้ จึงขอประทานกราบเรียนมาเพื่อวินิจฉัยว่า นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ สามารถค้น ที่รโหฐานด้วยตนเอง โดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีนี้อาจออกหมายค้น หรือค้นได้ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่”

ข้าพเจ้าในฐานะเสียงข้างน้อยเห็นว่า กรณีนี้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ (และเป็นองค์กรประเภทหนึ่ง) และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ของรัฐคือกรมตำรวจนี้ เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๘ ซึ่งระบุว่า “ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรรับไว้พิจารณา เพราะเข้าข่ายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT