

เรื่อง นายกรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) ผู้ร้อง อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. นี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้เสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาพร้อมกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านกระบวนการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอันตกไป ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. อาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรา เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้ตรวจสอบถึงกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในขั้นตอนต่าง ๆ ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือสอบถามไปยังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกี่ยวกับผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ...”

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ สว ๐๐๐๗/๑๘๗๑ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเกี่ยวกับการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามข้อ ๓ ปรากฏว่า ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุม จำนวน ๑๙๙ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน แต่ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยุติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนรับหลักการ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุมแสดงตน ๕๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อาจมีผล

ให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

นอกจากนี้ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งได้ปรับปรุงให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ ที่กำหนดให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้เสนอไปเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้ตกไปนั้น ก็อาจมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

๓. ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ข้อ ๑ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อ ๒ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันต้องตกไปตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในคราวประชุม ครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว การที่นายกรัฐมนตรีมีความเห็นก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และส่งความเห็นมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒)

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๙๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในลักษณะของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่างๆ ที่ใช้บังคับตลอดมา ล้วนแต่มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์ประชุม การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

สำหรับการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติเรื่องใด ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๕๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ๑๒๑ คน จึงมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือว่าการลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมายได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการเป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว ย่อมมีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามได้ ดังนั้น จึงถือได้ว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และเมื่อร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสามแล้ว กรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำขอ ข้อ ๒ ของผู้ร้อง ว่าร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันต้องตกไปตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายซัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๑๑ ก วันที่ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายธรรมรงค์ จันทร์ด้า

นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค. ๒

นางชนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ด้า

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕