

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายจรัญ หัตถกรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ  
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ  
แผ่นดิน พ.ศ. .... ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
มาตรา ๑๔๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน  
พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
พิจารณา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน  
รัฐธรรมนูญ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะบรรจุร่าง  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และร่างพระราชบัญญัติ ฯ ทั้งสองฉบับดังกล่าว เข้าระเบียบวาระ  
การประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในประเด็นปัญหาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ  
การเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี ก่อนการพิจารณาอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม  
หรือไม่ จึงให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของ  
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาข้อกฎหมายว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... จะต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตรา

พระราชบัญญัติ มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่าไม่ต้องนำบทบัญญัติ มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีความเห็นว่า ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอมาพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง หรือไม่ ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๒) จึงส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกัน ด้วยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญแยกออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้รับการพิจารณาและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายก่อนร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... จะทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถูกยกเลิกไปโดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับพร้อมกันไป เพื่อจะได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในเวลาเดียวกัน ดังนั้น จึงสมควรชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ไว้จนกว่า นายกรัฐมนตรีจะให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้ว

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อจักได้พิจารณาว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ว่า สมควรกำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม และควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “ชุมชน” ที่จะมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้ว ประกอบกับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติใกล้จะสิ้นสุดลง ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอเข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว (วาระที่หนึ่ง) ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม ๘๖ คน
- เห็นด้วย ๘๖ เสียง



แผ่นดิน พ.ศ. .... ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
พิจารณาต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ  
ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาเสร็จแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐  
ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....  
ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติ  
ในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๔๐  
(๒) ของรัฐธรรมนูญ จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน  
พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ  
แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็น  
กฎหมาย ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม ๑๔๘ คน
- เห็นด้วย ๑๔๖ เสียง
- ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- งดออกเสียง ๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๑ เสียง

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๐๕ ลงวันที่  
๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....  
เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการประจำคดีมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนด  
ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) ประกอบข้อ ๒๗  
เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ และมีหนังสือแจ้งให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธาน  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน จัดทำคำชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือให้ศาลรัฐธรรมนูญภายในเจ็ดวัน  
นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า การที่ส่งคำร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และได้ชี้แจง เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว ทั้งได้จัดส่งพร้อมเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแล้ว จึงไม่มีความประสงค์ที่จะเสนอความเห็น หรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใดอีก

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายสุรชัย ภูประเสริฐ) มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบอบบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (พลเอก ชีรเดช มีเพียร) มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๗/๖๓๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวมสองฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... สรุปได้ดังนี้

(๑) มีการแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และมาตรา ๓๐๒ (๑)

(๒) สาระสำคัญในส่วนเนื้อหา โดยสรุปเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ เช่น ในหมวด ๓ การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ (๑) และ (๕) หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ (๓) และมาตรา ๒๕๑

นอกจากนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ที่มีถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าการดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฯ แม้จะมีเนื้อหาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่อง ตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แล้ว และมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่เพียงพอแก่การพิจารณา วินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดี จึงมีหนังสือเรียกเอกสารหรือหลักฐานสำเนาลายมือชื่อ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามในวันพิจารณาชั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุม พิจารณาในวาระที่สองและที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน และขอทราบจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุม ดังกล่าวจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รองเลขาธิการวุฒิสภา (นายสมศักดิ์ มนูญปิยะ) ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนา ลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุมในวันพิจารณาชั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ในวันประชุมดังกล่าว สรุปได้ว่า

วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๘.๓๐ นาฬิกา (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา (วาระที่สองและที่สาม)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๓/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งมีบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง คือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการและในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่า ข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรี จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่าง พระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบ โดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการ เพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการ ตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้นี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติ ที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๘ ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนนำเสนอขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทุกฉบับ ก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จากบทบัญญัติดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อีกประการหนึ่ง

โดยผู้เสนอเรื่องไม่จำเป็นต้องกำหนดประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไป แต่หากข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่เป็น สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นตกไปเฉพาะส่วน ที่ขัดหรือแย้งนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ก็เนื่องจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ก่อนการประกาศใช้บังคับ จึงต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน ซึ่งแตกต่างกับการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ที่จะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ เท่านั้น สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว จะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายได้ก็เฉพาะกรณีมีปัญหาว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินั้นมีปัญหาความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเสนอผ่านศาลตามมาตรา ๒๑๑ เสนอผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๕ (๑) เสนอผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือประชาชนเสนอโดยตรง ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒ โดยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่วนกฎหมายลำดับรอง รัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยโดยให้ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๔๕ (๒) และมาตรา ๒๕๗ (๓)

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ จึงให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่เสนอมาตรวจสอบนี้ ซึ่งมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเรื่ององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ การริเริ่มเสนอกฎหมายต่อองค์กรนิติบัญญัติ การพิจารณาร่างกฎหมาย และการประกาศใช้บังคับกฎหมายไว้ โดยในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาล สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓

การที่จะพิจารณาว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องมีองค์ประกอบถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ประกอบกับมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ มีจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งปรากฏตามเอกสารประกอบคำร้องตามเอกสารหมายเลข ๘ ที่ผู้ร้องส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภาที่เลขาธิการวุฒิสภาส่งต่อศาลตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑

ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้อง สรุปในสาระสำคัญได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงมีจำนวน ๒๔๒ คน และมีผู้ลงชื่อมาประชุมเวลา ๐๘.๓๐ นาฬิกา

จำนวน ๒๑๒ คน แต่ปรากฏจากบันทึกการลงมติในวาระที่หนึ่ง เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา ว่ามีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง ๘๖ คน โดยมีผู้เห็นด้วยทั้งหมด ๘๖ คน

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องมีการประชุมปรึกษา และแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุม ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภามีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทำตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่น” และบัญญัติในวรรคสองว่า “การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งตามมาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติเรื่ององค์ประชุมและการลงมติโดยมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับมาตรา ๑๒๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ๒๕๓๘ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ ก็ได้บัญญัติเรื่องจำนวนองค์ประชุมไว้เช่นเดียวกันว่า ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๑ กำหนดองค์ประชุมไว้เพียงหนึ่งในสาม ของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา และแม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง จะกำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม...” ก็เป็นเรื่องการสันนิษฐานจากการลงชื่อของผู้มาประชุมว่าครบองค์ประชุมแล้ว ซึ่งหมายถึงว่าก่อนที่จะเป็นองค์ประชุมต้องมีสมาชิกลงชื่อเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ในขั้นตอนการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือ และแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องประกอบด้วยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของสมาชิก ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๐๕ และข้อ ๑๑๐

ก็กำหนดว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ โดยในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติที่ผ่านมาตามที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บัญญัติไว้ ก็มีการพิจารณาเป็นสามวาระดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๐ ว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้ (๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา (๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา...” ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง จึงเป็นการลงมติว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรับร่างกฎหมายที่เสนอเข้ามาหรือไม่ หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติว่าไม่รับร่างกฎหมายในวาระที่หนึ่งนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะตกไป แต่ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้รับร่างกฎหมายไว้พิจารณา ร่างกฎหมายนั้นก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

ปัญหาว่าองค์ประชุมในการลงมติในวาระที่หนึ่งจะถือเอาตามรายชื่อที่สมาชิกลงชื่อมาประชุม หรือจะถือเอาตามจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในขณะลงมติ

ในประเด็นนี้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๖๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิก



ที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็น ตามที่ปรากฏในรายงานประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติก็นับถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกแต่ละคน ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ กำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง และวาระที่สองโดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สามโดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดเรื่องการออกเสียงลงคะแนนไว้ในข้อ ๖๒ ว่า ภายใต้อัตลักษณ์ของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำการเป็นการเปิดเผย เว้นแต่เมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน ขอให้กระทำการลับ จึงให้ลงคะแนนลับ แต่ถ้าสมาชิกคัดค้านและมีผู้รับรองมากกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมสภาก็ให้ลงคะแนนโดยเปิดเผย และกำหนดเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๓ ว่า การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยให้ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานสภากำหนด และจะใช้วิธีอื่นได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมสภานุมัติ หรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ กรณีที่สมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน หากเป็นกรณีออกเสียงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีใช้เครื่องออกเสียงหรือออกเสียงลงคะแนนลับ โดยวิธีใช้เครื่องออกเสียง ข้อบังคับการประชุมข้อ ๖๘ กำหนดไว้ว่า สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่มีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนทางฝ่ายที่ยังนับคะแนนเสียงยังไม่เสร็จได้ หรือในกรณีออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีอื่น

อาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งให้นับคะแนนเสียง จึงแสดงให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดเรื่องการลงมติของสภา ซึ่งจะใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยโดยวิธีการใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเป็นหลัก ส่วนการที่สมาชิกจะออกเสียงลงคะแนนอย่างไร ซึ่งแม้จะเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกก็ตาม แต่สมาชิกที่จะออกเสียงลงมติต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อออกเสียงลงคะแนน และเมื่อนับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ประธานสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ อีกทั้งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๗๒ ก็กำหนดไว้ว่า เลขานุการสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยการลงมติดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นความลับ อันเป็นบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบว่าการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละสภาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งเป็นการยืนยันหลักองค์ประชุมตามที่วินิจฉัยข้างต้น

ข้อเท็จจริงปรากฏตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นการรายงานผลการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนไว้ว่า สมาชิกผู้ใดเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง และไม่ลงคะแนนเสียง ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า ในขณะการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมเพื่อออกเสียงลงคะแนนทั้งหมดจำนวนเท่าใด และครบองค์ประชุมหรือไม่ แม้ว่าในขณะที่เปิดประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๖๔ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จะมีผู้ลงชื่อเข้าประชุมเวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา จำนวน ๒๑๒ คน ซึ่งมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงจำนวน ๒๔๒ คน ก็ตาม แต่องค์ประชุมในขณะที่มีการลงมติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เมื่อเวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา มีผู้เข้าร่วมประชุมจริงและอยู่ในที่ประชุมจำนวน ๘๖ คน ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง คือจำนวน ๒๔๒ คน จึงเป็นการประชุมที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การประชุมสภาต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม และการที่จะถือเป็นมติของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นั้น จะต้องมียกองค์ประกอบ

และจำนวนของผู้เข้าประชุมครบองค์ประชุมเสียก่อน และเมื่อครบองค์ประชุมแล้ว การลงมติของ  
ที่ประชุมจึงจะถือเอาเสียงข้างมากของที่ประชุมได้ การที่จะถือเอาจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม  
เป็นองค์ประชุมของสภาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตลอดไปในการประชุมวันนั้น โดยไม่ถือเอา  
จำนวนสมาชิกของสภาที่มีอยู่ขณะลงมติและอยู่ในที่ประชุมของสภา จึงเป็นการลงมติของสภาที่ขัดต่อ  
เจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และข้อบังคับการประชุมสภา  
นิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

สำหรับในส่วนขององค์ประกอบขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญ  
เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓ ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้ง  
มีจำนวนยังไม่ครบ ๒๐๐ คน ไม่อาจดำเนินการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาดำเนินการตามบทบัญญัติ  
ของกฎหมายและในระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิก  
วุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภา  
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ และศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องขององค์ประชุม  
และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่า การลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิกลงมาประชุมไม่ถึง  
กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีการประชุมหลังจาก  
ที่โจทก์กับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะที่ลงมติไม่ครบ  
องค์ประชุม เป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย  
เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๐๗/๒๕๔๕ ที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ ที่ ๘๖๑/๒๕๒๕ และที่ ๑๔๕๕/๒๕๐๐  
ดังนั้น องค์ประชุมและองค์ประกอบขององค์ประชุมจึงมีความสำคัญในการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ  
และแสดงเจตนาออกมาในรูปมติที่ประชุม ซึ่งถือเอาเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของสมาชิกเป็นมติของ  
ที่ประชุมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง  
ประกอบกับมาตรา ๑๔๐ บัญญัติไว้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมและ  
อยู่ในที่ประชุมขณะลงมติมีจำนวนสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา  
นิติบัญญัติแห่งชาติ คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภา  
นิติบัญญัติแห่งชาติได้ เมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติ  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง การลงมติ

ในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการที่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเสียงข้างมาก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๒๔ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม จึงเห็นว่าการตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ และมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปทั้งฉบับ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

แม้ว่าจะได้วินิจฉัยแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ แล้วก็ตาม เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ยังมีข้อความที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ควรวินิจฉัยไว้ เช่น

มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ที่มีข้อความว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาแบ่งงานตามสายงาน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ และรับผิดชอบตามขอบเขตของงานที่ได้รับ มอบหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกัน กำหนด เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๕ (๕) (๖) (๗) และ (๘) มาตรา ๒๔ วรรคสาม มาตรา ๒๕ วรรคสอง มาตรา ๓๒ วรรคสอง มาตรา ๓๓ วรรคสองและวรรคสาม มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ หรือกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องประชุมและเห็นชอบร่วมกัน” และเมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้ในส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ว่าด้วยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับการรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดดังกล่าวมีลักษณะต้องกระทำร่วมกันทั้งคณะ บางเรื่องไม่อาจแบ่งแยกหรือมอบให้คนใดคนหนึ่งกระทำแทนได้ และถือเป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็น

สาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ ประกอบกับมาตรา ๒๔๒ ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวนสามคน และให้มีประธานด้วยหนึ่งคน อำนาจหน้าที่ที่สำคัญจึงต้องกระทำโดยองค์คณะ ทั้งสามคน จึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ มีข้อความที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และ มาตรา ๒๔๔

มาตรา ๑๕ (๓) ที่มีข้อความว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา” เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา ๑๕๗ วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ค) บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วย กฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณา พิพากษาอรรถคดีของศาล จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นว่านั้น รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ฝ่าย นิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาล มีความเป็นอิสระต่อกันในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการแบ่งแยก อำนาจ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ค) จะให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้ แต่ก็มิมีบทบัญญัติห้ามไว้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ดังนั้น การที่มาตรา ๑๕ (๓) มีข้อความให้ผู้ตรวจการ แผ่นดินมีอำนาจ ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบ การพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมิได้มีข้อความกำหนดให้ชัดเจนตามบทห้ามของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ค) ตอนท้าย ที่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งคำว่า “ขอให้ศาลส่ง...” นั้น ไม่ชัดเจนว่าเป็นบทบังคับให้ศาลต้องส่งหรือเป็นดุลพินิจของศาล หากเป็น บทบังคับให้ศาลต้องส่งพยานหลักฐาน มาตรา ๑๕ (๓) จึงมีข้อความที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ ทั้งขัดต่อหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ของศาลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งนี้ แม้มิได้มีข้อความในมาตรา ๑๕ (๓) ในทางปฏิบัติ หากมี

การขอให้ศาลส่งพยานหลักฐานเพื่อไปประกอบการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลก็อาจมีดุลพินิจสั่งให้หากไม่มีผลต่อการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

**มาตรา ๑๕ (๔)** ที่มีข้อความให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ “ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร” และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๔๖ ที่มีข้อความว่า “ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๕ (๔) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งมาตรา ๑๕ (๔) การตรวจสอบสถานที่ที่กำหนดไว้แล้วไม่ชัดเจนว่ามีความหมายถึงสถานที่ใดบ้าง การใช้ข้อความเช่นนี้ย่อมหมายรวมถึงเคหสถานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ด้วย ตามมาตรา ๓๓ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๑๔ (๓) ที่มีข้อความเช่นนี้จึงขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ จึงมีข้อความที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

**มาตรา ๑๖** ที่มีข้อความว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๑๕ ที่มีข้อความว่า “ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๓ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่รายงาน แล้วแต่กรณี” เห็นว่า การที่มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ มีข้อความกำหนดให้บุคคลตามที่กำหนดไว้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญานั้น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ทางศาลได้” มาตรา ๓๕ ที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง การกล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความ

หรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชนอันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว  
เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ  
บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน  
ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๖๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ  
หน่วยงานของรัฐ ฯ ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน  
หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น และมาตรา ๖๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและ  
ร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของ  
รัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ซึ่งการที่มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๕ มีข้อความกำหนดไว้เช่นนั้นก็มีผลว่า  
ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลดังกล่าวไม่อาจฟ้องร้องบุคคลนั้น  
ต่อองค์กรตุลาการหรือศาลได้ จึงเป็นข้อความที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพของบุคคล  
ที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ แม้ไม่มีข้อความตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๕  
ดังกล่าว ผู้ที่กระทำโดยสุจริตก็ย่อมได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒  
วรรคสอง และในส่วนกรณีที่เป็นประโยชน์สาธารณะก็ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง  
แล้ว ดังนั้น มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๕ จึงมีข้อความที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลที่พิจารณาวินิจฉัยข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... คราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

นายเจริญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ