

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติได้ตามผลการพิจารณาและการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ให้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในการประชุมครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งคู่กรณีมิได้โต้แย้งเป็นประการอื่น ว่าในการประชุมพิจารณาและลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำลงชื่อประชุม ๑๕๕ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน แต่ในขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ เมื่อเวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา คงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแสดงตนอยู่ในการประชุมลงมติเพียง ๕๐ คนเท่านั้น โดยจำแนกเป็นผู้ที่เห็นควรให้รับหลักการ ๔๘ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง ไม่เห็นควรให้รับหลักการ ๐ เสียง และไม่ลงคะแนน ๐ เสียง ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวเพียงพอที่จะทำให้เห็นในการวินิจฉัยได้แล้ว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งในส่วนของการตราว่าถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในส่วนของการเนื้อหาว่ามีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้” เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญของการตรากฎหมายที่จะไปมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในทุกขั้นตอน เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมของสภาไว้ว่าต้องมีจำนวนสมาชิกเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมดของแต่ละสภา ก็ย่อมหมายความว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมพิจารณาไม่ครบองค์ประชุม นั้น ไม่อาจถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยชอบ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนกันทั้ง ๆ ที่มีสมาชิกอยู่ไม่ครบองค์ประชุม ก็ต้องถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไปด้วย

ด้วยเหตุนี้การพิจารณาลงมติวาระที่หนึ่งในขั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่เป็นปัญหาในคดีนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะองค์กรนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาอยู่ในขณะนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง จึงต้องมีสมาชิกร่วมประชุมออกเสียงลงคะแนนให้ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง คือต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๒๑ คน จึงจะถือว่าเป็นการประชุมออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการประชุมออกเสียงลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ คงมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมออกเสียงลงคะแนนเพียง ๕๐ คนเท่านั้น จึงเป็นการประชุมออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เพราะองค์ประชุมตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งนี้ มิได้มีความหมายแต่เพียงว่า ให้มีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบในตอนเปิดการประชุมเท่านั้น หลังจากนั้นสมาชิกจะไม่อยู่ร่วมประชุมด้วยก็ได้

โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป เนื่องจากหากเป็นเช่นนั้น ผลจะกลายเป็นว่า หลังจากที่เปิดประชุมแล้ว แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียง ๕ คน หรือ ๑๐ คน ก็สามารถออกเสียงลงมติโดยเสียงข้างมากของสมาชิกที่ยังเหลืออยู่นั้นให้มีผลเป็นมติของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือ วุฒิสภาได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญหาได้มีเจตนารมณ์เช่นนั้นไม่

เมื่อการประชุมออกเสียงลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แล้ว กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในขั้นตอนต่อไป ย่อมไม่อาจดำเนินไปโดยชอบได้ การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องตกไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม กรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นอีกต่อไป

นายเจริญ ภัคดีชนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ