

## คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ได้เสนอคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ โดยที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคน ให้รองประธานวุฒิสภาคคนที่หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภา และรองประธานวุฒิสภาคคนที่หนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

ดังนั้น การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ...ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคคนที่หนึ่งไม่มี...” จึงเป็นการกำหนดข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วยนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน การประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗

นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่า เป็นดุลพินิจที่ผู้ร้องจะถ่วงรื้อเรื่องว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอ เรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ถ้าหากเป็นเรื่องที่ ผู้ร้องเห็นว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาล ปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ที่นายการุณ ไสงาม เห็นว่า ผู้ร้องต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญทุกกรณี โดยไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจยุติเรื่องนั้น เป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้อง

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติโดยเสียงข้างมาก เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๖ ว่าให้รับไว้พิจารณา และวินิจฉัย

#### ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ และเกี่ยวกับกรณีมีปัญหาอำนาจหน้าที่ของ องค์การต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๒๖๖ ดังนี้

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

**มาตรา ๑๕๘** ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

**มาตรา ๒๖๖** ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๕๗ (๑) ผู้ร้องคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ผู้ร้องจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะวินิจฉัย ข้อเท็จจริงที่อยู่เบื้องหน้าว่า มีลักษณะที่จะต้องดำเนินการหรือไม่ต้องดำเนินการอย่างไรเสียก่อน ถ้าเห็นว่าเรื่องนั้นต้องดำเนินการอย่างไรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก็ดำเนินการต่อไปตามนั้น ถ้าเห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการต่อไปก็เป็นที่ยุติ ถ้าผู้ร้องมีความเห็นหรือเกิดความสงสัยในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงจะเสนอให้ศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๖ กรณีที่ผู้ร้องเสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญครั้งนี้เกี่ยวกับการที่ผู้ร้องได้พิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดขึ้นไว้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งผู้ร้องได้พิจารณาและวินิจฉัยแล้วว่า ข้อบังคับดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเมื่อมีผู้โต้แย้งความเห็นที่วินิจฉัย โดยไม่ปรากฏว่าผู้ร้องเห็นว่าสามารถฟังตามคำโต้แย้งได้ กรณีจึงไม่ต้องด้วยเหตุที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามที่ผู้โต้แย้งเรียกร้อง

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ