

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

## เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

ข้อ ๑ นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (เรื่องร้องเรียนที่ ๓๐๕/๒๕๕๕) ขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ หรือไม่

ข้อ ๒ ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว (คำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ ๓๐๕/๒๕๕๕) ว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วย นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและดำเนินไปได้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยที่คำว่าไม่มีประธานจะปรากฏข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยสาเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่าไม่มีประธานตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงไม่มีผลกระทบต่อการทำงานของสภา กลับทำให้งานของสภาดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเห็นว่าการบัญญัติข้อความดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๕ ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาเหมือนกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ดังนั้นข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๓ จากผลคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ ๓๐๕/๒๕๕๕ ดังกล่าว ทำให้นายการุณ ไสงาม ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการที่ผู้ร้องเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔ ตามที่ผู้ร้องมีความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ผู้ร้องเห็นว่าตนเป็นดุลพินิจที่ผู้ร้องจะกลั่นกรองเรื่องว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากผู้ร้องเห็นว่ามีความเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง พิจารณาวินิจฉัย ถ้าหากเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเห็นว่าไม่มีปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะไม่ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แต่นายการุณ ฯ เห็นว่า ผู้ร้องจะต้องส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญทุกกรณีโดยไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจยุติเรื่อง แม้ผู้ร้องจะมีความเห็นว่ากรณีตามคำร้องเรียนไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นจะถือว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าหากเป็นเช่นนั้นก็เปรียบเสมือนบุรุษไปรษณีย์ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หากผู้ร้องไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจ รัฐธรรมนูญ ก็ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า ผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนทุกคนสามารถส่งเรื่องที่เห็นว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้โดยตรงโดยไม่ต้องส่งผ่านผู้ร้อง ดังนั้นความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าวจึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นและในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ กับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภาในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้นเพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะมีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่ยุติ โดยการวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงและผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป ผู้ร้องจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้ คำร้องจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ๒ ประการคือ

๑. ผู้ร้องจะต้องเป็นองค์กรที่มีปัญหาหรือประธานรัฐสภา และ

๒. ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คดีนี้ ผู้ร้องคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ คำร้องของผู้ร้องจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อที่หนึ่งของมาตรา ๒๖๖ แล้ว

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า คำร้องนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อสองของมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ คือ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่านายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้อง ขอให้ผู้ร้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ หรือไม่ ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๔ ของรัฐธรรมนูญ นายการุณ ไสงาม ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ โดยวินิจฉัยว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และได้มีการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องโดยผู้ร้องเรียน (นายการุณ ไสงาม) ได้คัดค้านว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คำร้องดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั้งสองประการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๔ หรือไม่

เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

จะเห็นได้ว่ามาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ร้อง (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑)

มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งหมายความว่าในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเหตุใด ในทางกลับกันถ้าผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ร้องก็ไม่ต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยอีก กล่าวคือผู้ร้องจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาก่อนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ถ้าชอบด้วย รัฐธรรมนูญก็ไม่ต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองวินิจฉัย แต่ถ้าผู้ร้องเห็นว่าไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญจึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองวินิจฉัย ดังนั้นเมื่อนายการุณ ไสงาม ยื่นหนังสือ ร้องเรียนต่อผู้ร้องว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ขอให้ผู้ร้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ นั้น ผู้ร้องจึงมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาเสียก่อนว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น การที่ผู้ร้องใช้ดุลพินิจว่าเรื่องดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่จึงชอบแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการ วินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ ได้

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ