



คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง นายกรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ...

นายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) ผู้ร้อง มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๑ พร้อมคำร้อง อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ว่า

๑. ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่อื่น ๆ) และกำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒. ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๒๔๒ บัญญัติให้คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน และบัญญัติให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ ในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้มาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้บัญญัติให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้

๓. ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอ

๓.๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. (โดยมีบทบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งส่งผลให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องถูกยกเลิกไปด้วย) และ

๓.๒ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ได้ปรับปรุงให้เป็น ไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและได้เสนอไปเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วน

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามข้อ ๓ รวม ๒ ฉบับ ให้คณะรัฐมนตรีทราบและพิจารณา ให้ความเห็น

๕. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ให้ส่งความเห็นเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไปเพื่อประกอบการพิจารณา ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๖. สำหรับร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ส่งคำรับรองของนายกรัฐมนตรีให้สภานิติบัญญัติ แห่งชาติใช้ประกอบการพิจารณาต่อไปด้วยแล้ว

๗. ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้ ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และ มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. พิจารณา โดยให้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณารวมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

๘. สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สถานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย และประธานสถานีนิติบัญญัติแห่งชาติได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๑ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยสรุปได้ว่า การประชุมสถานีนิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการมีสมาชิกเข้าประชุม ไม่ครบองค์ประชุม กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอันตกไป

๙. ในคราวประชุมสถานีนิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย

๑๐. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสถานีนิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่สถานีนิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป มาเพื่อนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากสถานีนิติบัญญัติแห่งชาติ

ความเห็นของนายกรัฐมนตรี

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ ... (๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้

นายรัฐมนตรีมีบทบาทและอำนาจในการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. นี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาพร้อมกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านกระบวนการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอันตกไป ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. อาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้ตรวจสอบถึงกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในขั้นตอนต่าง ๆ ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือสอบถามไปยังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกี่ยวกับผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๓. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือที่ สว ๐๐๐๗/๑๘๗๑ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งผลการพิจารณาลงมติของร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ปรากฏผลดังนี้

๓.๑ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ ในวาระที่หนึ่ง ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม	๑๕๕	เสียง
- เห็นด้วย	๔๘	เสียง
- ไม่เห็นด้วย	๐	เสียง
- งดออกเสียง	๒	เสียง
- ไม่ลงคะแนน	๐	เสียง

๓.๒ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สาม ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม	๒๐๖	เสียง
- เห็นด้วย	๕๕	เสียง
- ไม่เห็นด้วย	๐	เสียง
- งดออกเสียง	๐	เสียง
- ไม่ลงคะแนน	๑	เสียง

๔. นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ...”

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกี่ยวกับการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามข้อ ๓ ปรากฏว่า ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุม จำนวน ๑๕๕ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน แต่ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยุติการพิจารณาสภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนรับหลักการ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุมแสดงตน ๕๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อาจมีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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

ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

ข้อ ๑ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

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

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วมีประเด็นต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (๑) ... (๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (๑) ... (๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (๑) ... (๒) โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า” และมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในคราวประชุม ครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว การที่นายกรัฐมนตรีมีความเห็นก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และส่งความเห็นมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๒) และได้ส่งสำเนาคำร้องให้ประธานรัฐสภาทราบ หากมีข้อคัดค้านประการใด ให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับสำเนาคำร้อง

ประธานรัฐสภาได้รับหนังสือและสำเนาคำร้องเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๑ ครบกำหนดเวลาสิบห้าวันแล้ว ประธานรัฐสภามิได้ยื่นคำคัดค้านแต่อย่างใด จึงถือว่าประธานรัฐสภาไม่ติติงคัดค้านเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบที่เกี่ยวข้อง แล้วเห็นว่า คดีนี้มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว จึงกำหนดประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่

มีประเด็นต้องพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในมาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและ

ร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๕๗ ที่บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดี บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๔ กล่าวคือ ก่อนนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ แล้วแต่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ หรือร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ องค์กรประชุมของ

สถานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๕๓ หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้อง ตำเนรายงานการประชุม และสำเนาเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเอกสารที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ บัญญัติให้เปิดเผยไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ ปรากฏว่า ในวันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสถานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีจำนวนสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุม ๑๕๕ คน จากจำนวนสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๑ คน แต่ปรากฏว่า ในเวลาที่สถานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีจำนวนสมาชิกผู้เข้าประชุม ๕๐ คน โดยออกเสียงลงคะแนน ดังนี้ เห็นด้วย ๔๘ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย มีผู้คัดออกเสียง ๒ คน และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า ขณะที่สถานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ องค์ประชุมของสถานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้ ...”

สาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งนี้ คือ การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในลักษณะของมติที่ประชุม ในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยกำหนดองค์ประชุมไว้ตามที่เห็นสมควร เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔

และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

สำหรับการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. นั้น รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติเรื่องใด ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุม

ปรึกษาหารือของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องมีส่วนสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นอย่างที่กล่าวมาแล้ว หลังจากเปิดประชุมแม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแล้ว การประชุมในแต่ละครั้งคงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ด้วย คือ การขอให้นับองค์ประชุมในระหว่างการประชุมโดยสมาชิกที่มีข้อสงสัยว่า องค์ประชุมไม่ครบ และเมื่อปรากฏว่า องค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือให้เลื่อนการประชุมออกไป

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติได้ว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๕๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ๑๒๑ คน จึงมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือว่าการลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมายได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการเป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว ย่อมมีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามได้ ดังนั้นจึงถือได้ว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้น ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และเมื่อร่างพระราชบัญญัติสำนักงาน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสามแล้ว กรณี
ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำขอ ข้อ ๒ ของผู้ร้องว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
เป็นอันต้องตกไปตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการ
แผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายชัช ชลวร	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรูญ ภัคดีชนากุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรูญ อินทจาร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายเฉลิมพล เอกอรุณ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายณรงค์ มาประณีต	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายบุญส่ง กุลบุปผา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุพจน์ ไข่มุกด์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แทนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ดังกล่าว

สำหรับองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม..” ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย ย่อมมีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคนในประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาจากสมาชิกของสภาเพื่อให้เกิดความรอบคอบในทุกวาระ ดังนั้น การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมซึ่งครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เนื่องด้วยองค์ประชุมมิได้มีความหมาย แต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อครบองค์ประชุม และเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเห็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและถือเป็นเสียงข้างมากได้ อันมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดประชุม เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเท่านั้น แต่เมื่อมีการเปิดประชุมแล้ว จะลงมติในเรื่องใด ๆ องค์ประชุมก็ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง คือไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๘/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา ซึ่งเป็นเวลาที่ได้มีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.... ในวาระที่หนึ่ง มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าร่วมประชุม เพียง ๕๐ คน องค์ประชุมจึงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๑ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน จึงมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือว่าเป็นการลงมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ และเมื่อการประชุมในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แล้ว ย่อมมีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.... ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันไม่สามารถนำไปสู่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.... จึงไม่ถูกต้อง

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
พ.ศ.... ตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้
เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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 ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวเพียงพอที่จะทำให้ความเห็นในการวินิจฉัยได้แล้ว

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 จึงจะถือว่าการประชุมออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 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

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมี ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต้องตกไปตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายในมาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ กรณีตามมาตรา ๑๔๑ เป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนกรณีมาตรา ๑๕๔ เป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่าตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราว่าตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในส่วนที่เกี่ยวกับข้อความในร่างพระราชบัญญัตินั้นว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ แล้วแต่คำขอที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

คดีนี้ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการออกเสียงลงคะแนนพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุมไม่ครบองค์ประชุม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง อาจมีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับ กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในเบื้องต้นกรณีจึงต้องพิจารณาว่า การออกเสียงลงคะแนน ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ องค์ประชุม ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภามีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และ มาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้” ซึ่งสาระสำคัญของมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งนี้ คือ การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมาก เพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตก็ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยกำหนดองค์ประชุมไว้ตามที่ผู้ร่างเห็นสมควร รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม

กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วย ความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศ ราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้

ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

สำหรับการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. นั้น รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ว่า ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุม จำนวน ๑๕๕ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน แต่ ณ วันเดียวกัน เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยุติการออกเสียงลงคะแนนรับหลักการ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุมแสดงตน ๕๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการเป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองและ

วาระที่สามต่อไปได้ สถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม
ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔
วรรคสาม

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.... ต้องตกไปตาม
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. หรือไม่นั้น เมื่อวินิจฉัยว่า
ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสามแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า
ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันต้องตกไปตามร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัย
เปลี่ยนแปลงไป

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องการตรวจสอบกระบวนการตราพระราชบัญญัติว่า ตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้”

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ก็เท่ากับว่าการประชุมที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมก็จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามคำร้องว่า ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงาน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุม จำนวน ๑๕๕ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน แต่ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนรับหลักการ มีสมาชิกเข้าประชุมแสดงตน จำนวน ๕๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ เมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการเป็นการประชุม โดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญ การลงมติในวาระที่หนึ่งก็เป็นการลงมติ โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

จึงเห็นว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม การประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ได้ประชุมครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ ในวันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เพื่อพิจารณาลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอในวาระที่หนึ่ง จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุม ๑๕๕ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๑ คน ซึ่งเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แต่ในเวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยังไม่ถึงเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง มีสมาชิกสภานิติบัญญัติเข้าประชุมเพียง ๕๐ คน โดยมีผลลงคะแนนเห็นด้วย ๔๘ คน คดออกเสียง ๒ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วยและไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน ดังนั้น การประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขณะลงมติในวาระที่หนึ่ง จึงมีสมาชิกมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ไม่เป็นองค์ประชุม จึงเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๔ วรรคสาม

นายอนุรักษ์ มาประณีต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตรารับขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติตามคำร้องว่า ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุม จำนวน ๑๕๕ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน แต่ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยุติการออกเสียงลงคะแนนรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุมแสดงตน ๕๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้นคือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

เมื่อเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสามแล้ว
กรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีกเพราะไม่ทำให้ผลแห่งคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

นายบุญส่ง คุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสามหรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. โดยลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง ในการประชุมครั้งที่ ๖๘/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ และลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม ในการประชุมครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓

ข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นยุติตามคำร้องโดยประธานรัฐสภามีได้คัดค้านว่า ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ มีการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๘/๒๕๕๐ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาประชุมจำนวน ๑๕๕ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่ในขณะนั้น ๒๔๑ คน ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ในเวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่มีการลงคะแนนเสียงวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม แสดงตนเพียง ๕๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้น จึงไม่ครบองค์ประชุม การลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ไม่อาจนำไปสู่การพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามได้ จึงมีความเห็นว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นการไม่ชอบ

และตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม
กรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นอีก เพราะไม่อาจทำให้ผลคดีเปลี่ยนแปลง

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม...”

เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องว่าสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือแจ้งต่อผู้ร้องเกี่ยวกับการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และปรากฏตามรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕ วันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ และบันทึกการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นเอกสารเปิดเผยไว้ในที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ รับฟังเป็นยุติว่า ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุม จำนวน ๑๕๕ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน แต่ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนรับหลักการ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุมแสดงตน ๕๐ คนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๑ คน ซึ่งไม่ครบองค์ประชุม จึงไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมที่ไม่ครบองค์ประชุมมิผลให้

เป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ดังนั้นการลงมติ
ในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติ โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้กระบวนการ
ในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่อง
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

จึงเห็นว่า กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ฉบับนี้
ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลให้
ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔
วรรคสาม

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นตามคำร้องผู้ร้องอ้างเหตุว่า การออกเสียงลงคะแนนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุมไม่ครบองค์ประชุม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองและวาระที่สาม ต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจในการพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภา ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยตรง สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้ คือการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาให้มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็น และแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะ

การปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศจึงจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิตินบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าวเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ขอด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ กล่าวคือในขั้นตอนของการลงมติซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิตินบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง โดยจะต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิตินบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้หมายความว่าแต่เพียงว่าเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป

คดีนี้เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามคำร้องว่า ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิตินบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีสมาชิกสภานิตินบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุม จำนวน ๑๕๕ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิตินบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน แต่ในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยังไม่ถึงเวลาที่สภานิตินบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนรับหลักการ มีจำนวนสมาชิกสภานิตินบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุมแสดงตน ๕๐ คนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิตินบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิตินบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการเป็นการประชุมโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่ง จึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในวาระที่สองและวาระที่สาม ต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ