

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ สรุปความได้ว่า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติรับหลักการแห่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน และที่ นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอดังกล่าว แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ที่ประชุมวุฒิสภา ได้ลงมติรับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติ เห็นชอบแล้ว โดยได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม แล้วส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งวุฒิสภาได้ ลงมติแก้ไขเพิ่มเติม จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) ประธาน สภาผู้แทนราษฎรจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

๒. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้อง ของประธานสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๐ วรรคสอง กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารประกอบในคดี ที่ขอให้พิจารณา วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญ แต่คำร้องนี้ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๙ บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า คำร้องนี้ได้ยื่นโดยประธานรัฐสภา จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธี พิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) ประกอบข้อ ๒๕ และให้มีหนังสือแจ้ง

ไปยังประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานรัฐสภามีหนังสือแจ้งว่า ได้ชี้แจงกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในทุกขั้นตอนโดยละเอียด และได้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในทุกขั้นตอนเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้ประกอบการพิจารณาแล้ว ส่วนนายกรัฐมนตรีและประธานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือ แจ้งว่า ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ไม่มีคำชี้แจงหรือความเห็นเป็นการเพิ่มเติมแต่อย่างใด

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

โดยที่รัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๖ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติถึงผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมถึงให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เสนอโดยผู้มีอำนาจเสนอ หรือไม่ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย หรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี หรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ หรือไม่ และได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการกระทำเป็นสามวาระและมีคะแนนเสียงการลงมติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้ตรวจพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แล้ว

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ดังนี้
บททั่วไป มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๕ กล่าวถึง ชื่อพระราชบัญญัติ วันที่มีผลใช้บังคับ บทบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมาย บทนิยามศัพท์ และผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

หมวด ๑ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๒๒ กล่าวถึง องค์ประกอบ การสรรหา การเลือก การให้ความเห็นชอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ และการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หมวด ๒ การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง แบ่งเป็น ๒ ส่วน

ส่วนที่ ๑ การร้องเรียน มาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๒๗ กล่าวถึง บุคคลผู้มีสิทธิร้องเรียน วิธีการร้องเรียน การส่งเรื่องของคณะกรรมการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการ

ส่วนที่ ๒ การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๔ กล่าวถึง เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณา การเปิดโอกาสผู้ร้องเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน การจัดทำรายงานความเห็น ดุลพินิจในการแจ้งเรื่องให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนดำเนินการกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริต

หมวด ๓ การตรวจสอบองค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์การในกระบวนการยุติธรรม มาตรา ๓๕ กล่าวถึง การให้นำบทบัญญัติหมวด ๒ การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๓๖ ถึงมาตรา ๓๙ กล่าวถึง การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง การไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะ

หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ถึงมาตรา ๔๒ กล่าวถึง วิธีการในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

หมวด ๖ การรายงานประจำปี มาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๔๔ กล่าวถึง การจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมทั้งการเปิดเผยรายงานประจำปี

หมวด ๗ บทกำหนดโทษ มาตรา ๔๕ ถึงมาตรา ๔๗ กล่าวถึง การลงโทษและอัตราโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

บทเฉพาะกาล มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๑ กล่าวถึง การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ยังไม่แล้วเสร็จ การใช้บังคับบรรดา กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดิม วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และการให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปพลางก่อน

ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาข้อความในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในส่วนเนื้อหาข้อความทั้ง ๕๑ มาตรา รวมทั้งในส่วนนำตอนต้น (คำปรารภ) ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มีความสอดคล้องและไม่มีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไร

๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายซัช ชลวร นายจรูญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๖๑ ก วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒

.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวธาริณี มณีรอด
นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ ผอ.กค ๑

ย่อโดย นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๑