

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ ศาสตราจารย์ ดร.อักษรเทพ จุฬารัตน รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และร่างพระราชบัญญัติ ฯ ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในประเด็นปัญหาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี ก่อนการพิจารณาอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมหรือไม่ จึงให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาข้อกฎหมายว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... จะต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๓ การตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของ  
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า  
ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้  
ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้  
ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอ  
ร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ  
เป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอส่วนมาตรา ๑๔๐  
วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้เฉพาะ  
กับการพิจารณาเท่านั้น

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีความเห็นว่า ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอมาพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติ  
เกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง  
หรือไม่ ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ประธานสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติได้พิจารณาวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งจะต้องมีคำรับรองของ  
นายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๒) จึงส่งร่าง  
พระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกัน ด้วยเหตุที่  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้กำหนดให้ยกเลิก  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒  
ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญแยกออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินและ  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ศ. .... ได้รับการพิจารณาและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายก่อนร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... จะทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ถูกยกเลิกไป โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับพร้อมกันไป เพื่อจะได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในเวลาเดียวกัน ดังนั้น จึงสมควรชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ไว้จนกว่านายกรัฐมนตรีจะให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้ว

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อจักได้พิจารณาว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ว่า สมควรกำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม และควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “ชุมชน” ที่จะมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้ว ประกอบกับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติใกล้จะสิ้นสุดลง ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอเข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว (วาระที่หนึ่ง) ดังนี้

- |  |         |
|--|---------|
| - จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม | ๘๖ คน   |
| - เห็นด้วย                                       | ๘๖ คน   |
| - ไม่เห็นด้วย                                    | ๐ เสียง |
| - งดออกเสียง                                     | ๐ เสียง |
| - ไม่ลงคะแนนเสียง                                | ๐ เสียง |

ที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๑๕

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ และนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแล้ว เข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุม ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน (ซึ่งเป็นชุดเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....) เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตาม ข้อบังคับฯ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้คงใช้ข้อบังคับฯ ในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราว เฉพาะกรณี โดยให้นำบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ไปบัญญัติรวมไว้เป็นหมวดหนึ่งแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่สอง จำนวน ๘ ครั้ง และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่สอง จำนวน ๒ ครั้ง จนแล้วเสร็จ โดยมีมติว่า ควรนำบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งแยกออกจาก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามร่างพระราชบัญญัติที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และได้เสนอรายงาน การพิจารณาแยกออกเป็นสองฉบับ คือ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สามโดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๔๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญ จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม ๑๔๘ คน
- เห็นด้วย ๑๔๖ เสียง
- ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- งออกเสียง ๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๑ เสียง

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๐๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดีได้มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) ประกอบข้อ ๒๗ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ และมีหนังสือแจ้งให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานรัฐสภา จัดทำคำชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือให้ศาลรัฐธรรมนูญภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับหนังสือ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๑๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า การที่ได้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว ทั้งได้จัดส่งพร้อมเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแล้ว จึงไม่มีความประสงค์ที่จะเสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใดอีก

นายสุรชัย ภูประเสริฐ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนสาระสำคัญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบอบบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

พลเอก ชีรเดช มีเพียร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๓/๑๖๓๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า

เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวม ๒ ฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....  
สรุปได้ดังนี้

(๑) มีการแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และ  
มาตรา ๓๐๒ (๑)

(๒) สาระสำคัญในส่วนเนื้อหา โดยสรุปเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐  
มีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ เช่น ในหมวด ๓  
การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๔๔ (๑) และ (๕) หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล  
และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔  
(๓) และมาตรา ๒๕๑

นอกจากนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ที่มีถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีความว่า  
การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการ  
ตามกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฯ แม้จะมีเนื้อหา  
ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่อง ตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองใช้ในรัฐธรรมนูญ  
แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็มีได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล  
แต่อย่างใด ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๕ แล้ว และมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
และตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่เพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัย  
ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดีจึงมีหนังสือเรียกเอกสารหรือหลักฐานสำเนาลายมือชื่อสมาชิก  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่งและในวันประชุมพิจารณา  
ในวาระที่สอง และที่สามของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน  
และขอทราบจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าวจากประธานสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติ

นายสมศักดิ์ มนูญปิฎ รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุมในวันพิจารณาชั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในวันประชุมดังกล่าว

วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๘.๓๐ นาฬิกา (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา (วาระที่สองและที่สาม)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๖๐๐๓/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญ มิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ และในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย



ในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานประชุมของสภา ซึ่งมีมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกในแต่ละท่าน ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ กำหนดแล้ว กล่าวคือที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมากและลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

**บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เกี่ยวข้องมีดังนี้**

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำการเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของ พรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำการเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณา เรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่า ข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และ มาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตาม

มาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ มีผลใช้บังคับต่อไป ภายใต้ง่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๘ ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยใช้กระบวนการของกฎหมาย เพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อน ซึ่งเป็นการตรวจสอบกระบวนการตรา และเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และร่างพระราชบัญญัติเฉพาะฉบับที่เห็นว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่า ก่อนการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และตามหลักการตรวจสอบหลัง ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เฉพาะในส่วน ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แล้ว

สำหรับในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งมีลักษณะที่พิเศษและแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้น จะต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนนำขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๑๔๑ ซึ่งในการส่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ผู้ส่งตั้งประเด็นปัญหาหรือข้อสงสัยว่ากระบวนการตราหรือเนื้อหาของ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่น จะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ ตามมาตรา ๑๕๔ เท่านั้น อันแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติอื่น ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องกระบวนการตราและเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติอื่น สำหรับการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบไปถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบไปถึงเนื้อหาด้วยว่า มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยกำหนดเป็นบทบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ส่วนการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น จะแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๔ ที่บัญญัติว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในกรณีนี้ ต้องมีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นไปด้วย ส่วนการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้ไม่มีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็น ประกอบ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ทั้งในประเด็นกระบวนการตรา และเนื้อหาว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากข้อความเช่นว่านั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ดังนั้น ตามหลักการตรวจสอบก่อน จึงต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตราว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบเนื้อหาว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบการตรวจสอบก่อนที่ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตรา และเนื้อหาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว กระทำได้โดยกระบวนการใช้สิทธิผ่านทางศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย หรือโดยกระบวนการผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ เสนอผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือเสนอผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗วรรคหนึ่ง (๒) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถใช้สิทธิได้โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด สำหรับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วนั้น จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ก็แต่เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ อันเป็นกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการดำเนินการทางปกครองอื่น ซึ่งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบหลัง ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๒) และมาตรา ๒๕๗ (๓) นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองตรวจสอบและวินิจฉัย

จึงเห็นว่า ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมาย ตามหลักการตรวจสอบก่อน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ นั้น ย่อมต้องกระทำทั้งการตรวจสอบว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ได้กระทำขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการหนึ่ง และการตรวจสอบว่า ข้อความของร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อีกประการหนึ่ง

ในประเด็นที่หนึ่ง เรื่องกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า

“การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณา

ระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

.....”

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกองค์กฤษฎีกาบัญญัติที่จะต้องร่วมพิจารณาและลงมติในการตรากฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การกำหนดให้มีสมาชิกสภาจำนวนที่มากเพียงพอที่จะร่วมกันแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ อันเป็นหลักการที่ใช้ยาวนานประเทศ และเป็นหลักการอย่างเดียวกันกับการกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการของสภาด้วย ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งที่เป็นองค์ประชุมนี้ย่อมหมายถึง จะต้องมีการประชุมที่ไม่น้อยกว่าองค์ประชุมตลอดเวลาของการประชุมพิจารณาและลงมติออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายเสมอ ซึ่งในเรื่องนี้เดิมรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จะกำหนดองค์ประชุมไว้เพียงจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกของทั้งสภา แต่หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้องค์ประชุมของสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งหลายจะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของสภาเสมอ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญของไทยกว่า ๓๐ ปีที่ผ่านมาได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในเรื่องจำนวนสมาชิกสภาที่จะประกอบเป็นองค์ประชุม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และการลงมติของสภา โดยจะต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ในการนี้ทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ กำหนดว่า ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ



**ประเด็นที่หนึ่ง** ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้อง สรุปสาระสำคัญได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ปรากฏตาม หนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง มีจำนวน ๒๔๒ คน และมีผู้ลงชื่อมาประชุมเวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา จำนวน ๒๑๒ คน แต่ปรากฏจากบันทึกการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... วาระที่หนึ่ง เมื่อเวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา ว่ามีจำนวนผู้เข้าประชุม เพียง ๘๖ คน โดยมีผู้เห็นด้วยทั้งหมด ๘๖ คน

ข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... วาระที่หนึ่งดังกล่าวข้างต้นเป็นบันทึก การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ ตึกรัฐสภา ซึ่งเป็นบันทึกรายงาน ผลการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง โดยมีรายละเอียดของผู้เข้าประชุมประกอบด้วย เลขที่บัตรและชื่อผู้เข้าประชุม รวมทั้งผลการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนซึ่งต้องมีการบันทึก และเปิดเผยการลงมติดังกล่าวไว้โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ประกอบกับข้อบังคับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๗๒ และบันทึกการลงมติดังกล่าว เป็นบันทึกเอกสารทางราชการที่ส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามเอกสาร ประกอบคำร้องหมายเลข ๖

เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... วาระที่หนึ่งเป็นข้อมูลที่ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่งมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติอยู่ในที่ประชุมสภา และลงมติรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อยู่เพียงจำนวน ๘๖ คน จึงเป็นการประชุมที่มีจำนวนสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ อันจะประกอบเป็นองค์ประชุมที่จะสามารถพิจารณาและมีมติดังกล่าวได้

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ บัญญัติเรื่ององค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไว้ว่า ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักการในเรื่ององค์ประชุม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๖ สำหรับในส่วนของการลงมตินั้น ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๖๐ ข้อ ๖๑ ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๒ กำหนดเรื่องการลงมติของสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ว่า ในกรณีที่จะต้องมติดังกล่าว ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติ ซึ่งในการลงมติให้ถือเอาเสียงข้างมาก โดยสมาชิกมีสิทธิที่ออกเสียงลงคะแนนว่า เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย และไม่ออกเสียง เมื่อได้นับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ให้ประธานประกาศมติต่อที่ประชุมสภาทันที ในกรณีเรื่องใดรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่า มติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงถึงจำนวนที่กำหนดไว้หรือไม่ และให้เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกการลงมติไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณี การออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ ดังนั้น ในการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งอยู่ในที่ประชุมต้องออกเสียงลงคะแนนให้ปรากฏว่า เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรืองดออกเสียง โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียง ลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนไว้

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามหนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภา และบันทึกผลการออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งซึ่งส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา มีสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภา ๒๔๒ คน ลงชื่อเข้าประชุม ๒๑๒ คน แต่มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๘๖ คน เห็นด้วย ๘๖ คน ส่วนผู้ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง และไม่ลงคะแนน ไม่มี โดยมีการประกาศผล การรวมคะแนนให้ที่ประชุมทราบด้วย ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในวาระที่สาม นั้น ปรากฏตามบันทึกการลงมติว่า มีสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ๒๔๐ คน จำนวนผู้ลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน แต่มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๔๘ คน เห็นด้วย ๑๔๖ เสียง ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง และไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบันทึก

ผลการลงคะแนนในวาระที่หนึ่งและที่สามแล้ว แสดงให้เห็นว่า การลงมติโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งและวาระที่สามซึ่งใช้วิธีการเดียวกัน แต่ผลการลงมติดังกล่าว คือ การลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นการประชุมที่ไม่ครบองค์ประชุม แต่ในการประชุมในวาระที่สามครบองค์ประชุม

ส่วนกรณีที่มีสมาชิกยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน ประธานในที่ประชุมก็มีหน้าที่ที่จะควบคุมให้สมาชิกซึ่งอยู่ในที่ประชุมทุกคนออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับการประชุม ๗ ข้อ ๖๐ ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่จะต้องมิมติของสภา ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติ” ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า สมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน หรือสมาชิกเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน กรณีเช่นว่านี้ ประธานในที่ประชุมก็มีอำนาจหน้าที่ให้สิทธิสมาชิกผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน เช่นเดียวกับสมาชิกอื่น เช่น กรณีสมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับการประชุม ๗ ข้อ ๖๘ เมื่อบันทึกผลการรวมคะแนนของผู้ที่ออกเสียงในห้องประชุมในวาระที่หนึ่ง ซึ่งเป็นบันทึกที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ ได้บันทึกผลการลงมติในวาระที่หนึ่งว่า มีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ดังนั้น จึงต้องรับฟังว่า องค์ประชุมในที่ประชุมมีการลงมติในวาระที่หนึ่ง มีจำนวนสมาชิกสภาอยู่ตามบันทึกการลงมติดังกล่าว และเป็นการประชุมลงมติที่ไม่ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖

ส่วนคำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่งมาเพิ่มเติม ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ นั้น ก็ยอมรับว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม และได้ชี้แจงต่อไปด้วยว่าข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุม และสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาร่วมประชุม เป็นองค์ประชุมของสภา

จนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังชี้แจงว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกในแต่ละท่าน

ในเรื่องนี้เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภา นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ที่กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลงมติที่ปรากฏชัดเจนว่า ในการลงมติในวาระที่หนึ่งในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ มีผู้ร่วมพิจารณาและลงมติไม่ครบองค์ประชุม แม้จะอ้างเป็นเสียงข้างมากเมื่อคิดเทียบกับผู้ไม่เห็นด้วยหรืองดเว้นไม่ออกเสียง แต่เมื่อสมาชิกสภาที่เข้าประชุมทั้งหมดมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาซึ่งไม่ครบเป็นองค์ประชุมแล้วก็ไม่อาจเรียกได้ว่าคะแนนเสียงที่มีอยู่นั้นเป็นเสียงข้างมากได้

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ ก็เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภา และเมื่อเข้าประชุมแล้วจะลงมติออกเสียงลงคะแนนอย่างไรก็เป็นเอกสิทธิ์ที่ต้องกระทำและแสดงเจตนาให้ปรากฏในที่ประชุมของสภา โดยจะต้องปรากฏหลักฐานในบันทึกการออกเสียงลงคะแนนหรือไม่ออกเสียง ดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๘

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า องค์ประชุมของสภาจะต้องมีอยู่ตลอดเวลาของการพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การลงชื่อผู้เข้าประชุมในครั้งแรกก่อนเปิดการประชุมเป็นเพียงเพื่อให้เห็นว่ามิสมชิกครบจำนวนองค์ประชุมที่จะเปิดประชุมต่อไปได้เท่านั้น แต่การคงอยู่ของจำนวนสมาชิกเพื่อให้ครบองค์ประชุม จะต้องมิอยู่ในตลอดไปเสมอ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติ เมื่อมีข้อสงสัยว่าที่ประชุมมีสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมก็จะมีผู้ขอให้ครบองค์ประชุมซึ่งเป็นการปฏิบัติที่เกิดขึ้นเป็นปกติในการประชุมสภา เพราะถ้าถือว่าการลงชื่อครั้งแรกก่อนเปิดประชุมครบแล้ว ถือว่าเป็นองค์ประชุมในครั้งนั้นตลอดไป ก็คงไม่มีการขออนับองค์ประชุมเกิดขึ้นแต่อย่างใด ความสำคัญขององค์ประชุมในการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ นั้น ความจริงแล้วไม่ได้มีอยู่แต่เฉพาะในองค์กรตาม

กฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างเช่น การประชุมของบริษัทตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาไว้ที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ เป็นบรรทัดฐานในเรื่องของ องค์กรประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่า การลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิก มาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการประชุม หลังจากที่โงทกักับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะที่ลงมติไม่ครบ องค์ประชุม เป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อลงมติในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... วาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุม ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ จึงเห็นว่า การประชุม เพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เมื่อการลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นการลงมติโดยไม่ชอบ ด้วยบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีผลเกี่ยวกับการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้เห็นชอบในร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ด้วยเสียงข้างมากตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในวาระที่สองและวาระที่สาม จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

**ประเด็นที่สอง** ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะได้วินิจฉัยแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้น โดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ก็สมควรวินิจฉัยด้วยว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลายประการ ดังเช่นในกรณีดังต่อไปนี้

ร่างมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาแบ่งงานตามสายงานเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ และรับผิดชอบตามขอบเขตของงานที่ได้รับมอบหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันกำหนด เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๕ (๕) (๖) (๗) และ (๘) มาตรา ๒๔ วรรคสาม มาตรา ๒๕ วรรคสอง มาตรา ๓๒ วรรคสอง มาตรา ๓๓ วรรคสองและวรรคสาม มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และ มาตรา ๔๓ หรือกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องประชุมและเห็นชอบร่วมกัน

ในการประชุมตามวรรคหนึ่งให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มาประชุม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาประชุมเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม”

ข้อความในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มาตรา ๑๕ ที่กำหนดว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๒) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๓) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๔) ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

(๕) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริง

(๖) ออกระเบียบเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๗) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าใช้จ่าย เบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคล และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

(๘) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๙) ออกระเบียบหรือปฏิบัติการอื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน โดยให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธาน และมาตรา ๒๔๔ กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ว่า มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ซึ่งมีใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดและมีสภาพบังคับโดยตรงแต่ต้องเป็นการรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ดังนั้น อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดเรื่องการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตามร่างในมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๐ จึงมีใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องที่ได้มีการสอบสวนหาข้อเท็จจริง หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๔ คือ การสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ และมีอำนาจที่จะกระทำการได้ในลักษณะทำนองเดียวกับศาล ดังเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ (๓) ว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และกำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ (๔) ว่า มีอำนาจตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร อันเป็นการให้อำนาจเข้าไปตรวจสอบสถานที่ โดยไม่ต้องมีหมายค้นจากศาล การกำหนดให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินมีในลักษณะดังกล่าว จึงไม่สัมพันธ์กับภารกิจและไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔

สำหรับการปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เดิมได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๓๐ (๔) ว่า “นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๔) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงต้องแก้ไขโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน และแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามร่างในมาตรา ๓ (๑) จะกำหนดว่า ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ และบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๒ วรรคหก จะบัญญัติว่า “ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็สมควรที่จะต้องปรับปรุงโดยวิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ (๑) ก็ได้กำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระที่มีความสำคัญและถือเป็นองค์ประกอบหลักของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อสนับสนุนให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุผลตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะต้องพิจารณาให้ความสำคัญกับการตรากฎหมายจัดตั้งหน่วยงานอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน



ของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นไปโดยสอดคล้องกับการจัดองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่กำหนด  
เรื่องหน่วยงานอิสระขององค์กรไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยไว้ข้างต้น รองประธานศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๓๐๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.อักษราทร จุฬารัตน

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ