

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายกิติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง { ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ข้อเท็จจริง
ตามคำร้องสรุปได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติ
แห่งชาติพิจารณา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒
เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒
ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะบรรจุ
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว เข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้
สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในประเด็นปัญหาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้อง
มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ก่อนการพิจารณาอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมหรือไม่

จึงให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาข้อกฎหมายว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาใช้บังคับกับการพิจารณาของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการ การพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่าไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้ใน มาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้เฉพาะกับ การพิจารณาเท่านั้น

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีความเห็นว่า ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอมาพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง หรือไม่ ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๒) จึงส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ให้คำรับรอง

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อจักได้พิจารณาว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.ว่า สมควรกำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม และควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “ชุมชน” ที่จะมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน และก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงพิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอเข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว (วาระที่ ๑) ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม ๘๖ คน
- เห็นด้วย ๘๖ เสียง
- ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- งดออกเสียง ๐ เสียง
- ไม่ลงคะแนน ๐ เสียง

ที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับฯ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลขานุการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ และนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับฯ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้คงใช้ข้อบังคับฯ ในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี โดยให้นำบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ศ. ไปบัญญัติรวมไว้เป็นหมวดหนึ่งแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่ ๒ จำนวน ๘ ครั้ง และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่ ๒ จำนวน ๒ ครั้ง แล้วมีมติว่า ควรนำบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งแยกออกจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาแยกออกเป็นสองฉบับ คือ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ พิจารณาเสร็จแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ ๒ เริ่มต้นด้วย ชื่อร่างคำปรารภแล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่ ๑ โดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๔๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๐๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดีได้มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) ประกอบข้อ ๒๗ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องจัดทำคำชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือให้ศาลรัฐธรรมนูญภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า การที่ได้ส่งคำร้องให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑ และได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว ทั้งได้จัดส่งพร้อมเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแล้ว จึงไม่มีความประสงค์ที่จะเสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใดอีก

นายสุรชัย ภูประเสริฐ เลขานุการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการพิจารณาและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบุนบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

พลเอก ชีรเดช มีเพียร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๗/๖๓๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวม ๒ ฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก นอกจากนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ที่มีถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีความว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนในส่วนสาระสำคัญของร่างกฎหมาย แม้จะมีเนื้อหาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่อง ตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็มีได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ แล้ว และมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่เพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดีจึงมีหนังสือเรียกเอกสารหรือหลักฐานสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่ ๑ และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่ ๒ และที่ ๓ ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และขอทราบจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ณ วันประชุมดังกล่าวจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นายสมศักดิ์ มนูญิจู รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภา ได้มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปความได้ว่า ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. (วาระที่ ๑) จำนวน ๒๑๒ คน

จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จำนวน ๒๔๒ คน และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. (วาระที่ ๒ และที่ ๓) จำนวน ๒๐๖ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง จำนวน ๒๔๐ คน

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และเอกสารประกอบตามคำร้อง ประกอบคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตรารึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อพิจารณาประการแรกมีว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. หรือไม่ เห็นว่า การที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ตามมาตรา ๑๒๗” นั้น หมายความว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องทำหน้าที่แทนรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสามตามที่บัญญัติซึ่งเป็นบทหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๖ บัญญัติไว้ในระหว่างที่ยังไม่มีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญนี้ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ดังกล่าว เป็นการดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๒ ซึ่งวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า ของมาตรานี้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอ การพิจารณา กรอบเวลาในการพิจารณา และคะแนนเสียงในการลงมติไว้โดยเฉพาะอย่าง ชัดแจ้งว่า “ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา”

ดังนั้น กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องดำเนินการโดยองค์กรตามที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรานี้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ ก็บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้โดยตรง หรือมิฉะนั้นก็ต้องไม่ระบุงค์กรที่จะเป็นผู้พิจารณากฎหมายไว้โดยเฉพาะตามที่บัญญัติในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๐ มาตรา ๓๐๖ และมาตรา ๓๐๘ เพราะหากให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีองค์ประกอบเพียงสภาเดียวเป็นองค์กรที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินนี้แล้วหลักการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๒ วรรคสี่และวรรคห้าดังกล่าว รวมทั้งขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีสถานะสูงกว่าร่างพระราชบัญญัติธรรมดาโดยทั่วไปด้วยความละเอียดรอบคอบย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลให้ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติแทนรัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพียงชั่วคราว ในระหว่างที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ย่อมไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้ และไม่ชอบที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญได้ โดยเหตุผลตามที่วินิจฉัยมาดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ฉบับนี้

ข้อพิจารณาประการต่อไปมีว่า การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขึ้นการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงได้ความตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จำนวน ๒๔๒ คน สมาชิกไม่มาประชุม จำนวน ๓๐ คน ต่อมาในวันดังกล่าวเวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และมีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ

ปรากฏผล ดังนี้

- จำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม ๘๖ คน
- จำนวนสมาชิกที่เห็นด้วย ๘๖ เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- จำนวนสมาชิกที่งดออกเสียง ๐ เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่ลงคะแนน ๐ เสียง

ได้พิจารณาเกี่ยวกับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวแล้ว มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของ พรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณา เรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ กำหนดว่า “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกคราว และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุมให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง ”

เห็นว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๔๐ ดังกล่าว ก็ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงจะเป็นองค์ประชุม ซึ่งสมาชิกที่มาประชุมตามมาตรา ๑๒๖ ย่อมต้องหมายความว่าสมาชิกที่เข้าร่วมอยู่ในการประชุมในคราวนั้นด้วย มิใช่เพียงแต่มีการลงชื่อมาประชุมแล้วไม่ได้เข้าร่วมในที่ประชุม เพราะข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ ก็กำหนดให้สมาชิกที่ลงชื่อมาประชุมเข้านั่งในที่ที่จัดไว้เมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม เมื่อการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาในชั้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่ ๑ คราวนี้ มีจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม

๘๖ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น ซึ่งมีอยู่ จำนวน ๒๔๒ คน จึงไม่เป็นองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขึ้นการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลตามข้อพิจารณาที่ได้วินิจฉัยมาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง กรณีจึงไม่จำเป็นต้อง วินิจฉัยในประเด็นที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกต่อไป

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ ได้ตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๓๐๒ วรรคสี่ วรรคห้า

นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ