

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง { ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง

เรื่อง ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติ ส่งร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่สถานีบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควร
ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดีได้มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนด
ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๓ (๕) ประกอบข้อ ๒๓
เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ และมีหนังสือแจ้งให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธาน
รัฐสภา จัดทำคำชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือให้ศาลรัฐธรรมนูญภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่
ได้รับหนังสือ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า การที่ได้ส่งคำร้อง
ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และได้ชี้แจง
เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว ทั้งได้จัดส่งพร้อมเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแล้ว จึงไม่มีความประสงค์ที่จะเสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใดอีก

นายสุรชัย ภูประเสริฐ เลขานุการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการรวบรวมและขึ้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบอบบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

พลเอก ชีรเดช มีเพียร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๓/๖๓๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า

เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวม ๒ ฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน 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 การตรวจสอบ
องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔

(๑) และ (๔) หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้
สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล และ
จัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ (๓)
และมาตรา ๒๕๑

นอกจากนี้ ประชาชนผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ที่มีถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีความว่า
การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการ
ตามกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฯ แม้จะมีเนื้อหา
ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่อง ตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ
แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ
ของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วน
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แล้ว และมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า
“ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น”

เมื่อปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเสนอโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ที่กำหนดให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ส่วนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการพิจารณาและลงมติรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง และวาระที่สอง ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในวาระที่สาม ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ ดังนั้น กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นสาระสำคัญหรือไม่ เห็นว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบอบบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายบุรีชัย มาประณีต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ