

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ได้เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ว่าผู้ร้องมีอำนาจ ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ความว่า นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ โดยที่ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคน ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

ดังนั้น การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ... ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่งไม่มี...” จึงเป็นการกำหนดข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วยนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้อง จึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗

นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้อง เห็นว่า เป็นดุลพินิจที่ผู้ร้องจะกลับกรองเรื่องว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ถ้าหากเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเห็นว่า ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ที่นายการุณ ไสงาม เห็นว่า ผู้ร้องต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญทุกกรณี โดยไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจยุติเรื่อง นั้น เป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้อง

ดังนั้น การโต้แย้งดุลพินิจของผู้ร้องดังกล่าวจึงเป็นความเห็นที่แตกต่าง นำไปสู่ความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

มาตรา ๑๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ร้อง เป็นองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนที่ ๗ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตั้งแต่มาตรา ๑๕๖ ถึงมาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

กรณีตามคำร้อง ปรากฏว่า ผู้ร้องได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ที่นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องว่า ผู้ร้องมีอำนาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และเมื่อผู้ร้องได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป คือ ผู้ร้องมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาในคดีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้อำนาจผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของผู้ร้องตามมาตรา ๑๕๘ นี้ เป็นอำนาจโดยอิสระของผู้ร้องที่จะต้องใช้ดุลพินิจของผู้ร้องพิจารณาก่อนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากผู้ร้องพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นในกรณีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ ซึ่งตามคำร้อง ผู้ร้องได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ แล้ว โดยผู้ร้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องก็ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยหรือแสดงความคิดเห็นว่าคำร้องในเรื่องใดเป็นกรณีที่จะต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งหมายความว่า

ผู้ร้องมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพื่อวินิจฉัยส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ