

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง

ประเด็นที่ผู้ร้องได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสืบเนื่องจาก นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ สรุปประเด็นตามหนังสือร้องเรียนได้ ดังนี้

ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคนให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา”

นายการุณ ไสงาม เห็นว่า ข้อความดังกล่าวเป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก เห็นได้ว่า

รองประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและ

๑. ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือ

๒. ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ข้อความตาม ๑ ว่า “เมื่อประธานไม่อยู่” เห็นชัดเจนว่า มีประธานแต่ประธานไม่อยู่

ข้อความตาม ๒ ว่า “เมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่เห็นชัดเจนว่า มีประธานแต่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพียงการมีประธานแต่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น มิได้บัญญัติไปถึงกรณีที่ไม่มีประธาน

การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง บัญญัติข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ..... “.....” ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งไม่มีหรือ.....”จึงเป็นการบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๑ วรรคสอง คงบัญญัติได้เพียง “เมื่อประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคน ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑

หากจะกล่าวอ้างถึงข้อความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ที่ว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน” ย่อมไม่ได้เพราะเหตุว่า

๑. อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของประธานรัฐสภา ซึ่งมีบัญญัติไว้แล้วอย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคแรกและวรรคสอง กล่าวถึงกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) รวมถึงมีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) แต่ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

๒. วุฒิสภาต้องทำหน้าที่รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ (๑) กรณีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เช่นนี้ ย่อมไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสอง จึงให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาได้

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วย นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและดำเนินไปได้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยที่คำว่า “ไม่มีประธาน” จะปรากฏข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือ

พ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่า ไม่มีประธาน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินการของสภากลับทำให้กิจการของสภาดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเห็นว่าการบัญญัติข้อความดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภา เหมือนกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ร้องจึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยสรุปผู้ร้องเห็นว่า เป็นดุลยพินิจที่ผู้ร้องจะถกแถลงเรื่องว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยถ้าหากเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเห็นว่า ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง

นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าว จึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ กับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภาในฐานะผู้แทนประชาชน ให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะมีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่ยุติ โดยการวินิจฉัยปัญหานี้

จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๙๑ “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามข้อบังคับ

ประธานรัฐสภาและผู้ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ รองประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย”

มาตรา ๑๕๓ “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่”

มาตรา ๑๖๘ “ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบจะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การประชุมที่ให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๒๓ โดยถือคะแนนเสียงจากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา

(๒) การประชุมที่ให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ใ้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๕๖ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๒๖๑ มาตรา ๒๗๔ (๓) มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๕ (๓) มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๑๒

(๓) การประชุมที่ให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง”
มาตรา ๑๕๗ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

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

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ “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 ๑๗ “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๖ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ประเด็นการวินิจฉัย

กรณีตามคำร้อง เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นแรกที่ต้องวินิจฉัย คือ กรณีดังกล่าว ต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ร้องเรียนว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวแล้ว แต่นายการุณ ไสงาม ได้ร้องเรียนอีก เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ โต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยเพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นต่อมาคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นอกเหนือจากจะเป็นการเสริมองค์การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ยังเกี่ยวข้องกับแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และความพยายามที่จะกานอำนาจของฝ่ายบริหารด้วย ทั้งนี้ เพราะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้นำอำนาจบริหารซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกันกับคณะรัฐมนตรีตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่แทนประชาชนในกรณีที่มีข้อข้องใจเกี่ยวกับการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงต้องรายงานข้อเท็จจริงและสรุปข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ได้ทำการสอบสวนมาโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของอำนาจนิติบัญญัติแทนที่จะขึ้นต่อนายกรัฐมนตรี

การที่ไม่มีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด และการที่ฝ่ายบริหารมีขอบเขตการใช้อำนาจค่อนข้างกว้างขวางมากมานั้น เป็นสาเหตุทำให้มีการร้องทุกข์เรื่องข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เป็นผลเสียหายแก่ราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติก็ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะตัดสินฝ่ายบริหารกันเองแทนที่จะให้ฝ่ายตุลาการ (เช่น ศาลปกครอง) หรือฝ่ายนิติบัญญัติ (สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนกรณีที่ราษฎรกล่าวโทษข้าราชการ ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นในฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อเป็นส่วนเสริมในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ในฐานะที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ถูกละเลย ใสงาม สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภา ในฐานะที่เป็นผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติได้แย้งว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องและเป็นปัญหาเกิดขึ้นจริง กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องได้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาแล้วว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๘ แล้ว ซึ่งผู้ร้องย่อมมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยว่า ลักษณะประการใดเป็นกรณีที่ต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

จึงวินิจฉัยว่า ผู้ร้องย่อมมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ