

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุรธรรมเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้มีคำร้องลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ สรุปได้ดังนี้

๑. ประเด็นที่ผู้ร้องได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสืบเนื่องจาก นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ สรุปประเด็นตามหนังสือร้องเรียนได้ ดังนี้

๑.๑ ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคน ให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา”

นายการุณ ไสงาม เห็นว่า ข้อความดังกล่าวเป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ

๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่

ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก เห็นได้ว่า รองประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือ รองประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและ

(๑) ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือ

(๒) ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ข้อความตามข้อ (๑) ว่า “เมื่อประธานไม่อยู่” เห็นชัดเจนว่า มีประธานแต่ประธานไม่อยู่

ข้อความตามข้อ (๒) ว่า “เมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” เห็นชัดเจนว่า มีประธาน แต่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพียงการมีประธานแต่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เท่านั้น มิได้บัญญัติไปถึงกรณีไม่มีประธาน

๑.๒ การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง บัญญัติข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ..... “.....” ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือ.....”จึงเป็นการบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๑ วรรคสอง คงบัญญัติไว้เพียง “เมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคนให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓

๑.๓ หากจะกล่าวอ้างถึงข้อความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ที่ว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน” ย่อมไม่ได้เพราะเหตุผลว่า

๑) อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของประธานรัฐสภา ซึ่งมีบัญญัติไว้แล้วอย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคแรกและวรรคสอง กล่าวถึงกรณีไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) รวมถึงมีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) แต่ไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

๒) วุฒิสภาต้องทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ (๑) กรณีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เช่นนี้ ย่อมไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคสอง จึงให้ประธานวุฒิสภามำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทนได้

๑.๔ ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วย นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและดำเนินไปได้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยคำที่ว่าไม่มีประธาน จะปรากฏข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่า ไม่มีประธาน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงไม่มีผลกระทบต่อการทำงานของสภา กลับทำให้กิจการของสภาดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเห็นว่า การบัญญัติข้อความดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติไว้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาเหมือนกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ร้องจึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยสรุปผู้ร้องเห็นว่า เป็นดุลยพินิจที่ผู้ร้องจะถ่มกรองเรื่องว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง พิจารณาวินิจฉัย ถ้าหากเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเห็นว่า ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ส่งเรื่องถึงศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง

๑.๕ นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีปัญหเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๑.๖ ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าว จึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ กับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะมีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ให้เป็นที่ยุติโดยการวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต่อไป

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

๑.๗ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) และประธานวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบแล้ว

ข้อวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (โดยนายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์) ผู้ร้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เมื่อผู้ร้องได้ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นแล้ว เพราะมีผู้โต้แย้งว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจวินิจฉัย การยื่นคำร้องมีเงื่อนไขครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ ๕ จึงรับคำร้องไว้วินิจฉัย

เมื่อพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาประกอบแล้ว เห็นว่าผู้ร้องสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ได้เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าผู้ใดจะต้องใช้กฎหมาย ผู้นั้นก็ต้องตีความในกฎหมาย เมื่อผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่า การกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องก็ย่อมมีอำนาจที่จะตีความ หรือพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวได้ เพราะเป็นการวินิจฉัยเพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงมีอำนาจวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ