

## คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตาม มาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพลททรัพย์ ปิยะอนันต์) ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสืบเนื่องจากนายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา จังหวัดบุรีรัมย์ ขอให้ ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เฉพาะการมีประธาน แต่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เท่านั้น มิได้บัญญัติไปถึงกรณีที่ ไม่มีประธาน แต่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีข้อความเกินเลย ไปถึงกรณีไม่มีประธาน จึงเป็นการบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่ากับเป็นการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนแล้วเห็นว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า กรณีไม่มีประธานเข้าไปด้วยนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการประชุมของวุฒิสภา ให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและชัดเจนยิ่งขึ้น ข้อบังคับที่ระบุว่าไม่มีประธานจะปรากฏข้อเท็จจริงได้ ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยสาเหตุใด เช่น ดาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่าไม่มีประธานตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินการ ของวุฒิสภากลับทำให้กิจการของวุฒิสภาดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเห็นว่าการบัญญัติข้อความ ดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการ เพิ่มเติมเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๕ ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานเหมือนข้อบังคับ

การประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้พิจารณาไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ พร้อมทั้งวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

นายการุณ ไสงาม ได้แย้งว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพราะอำนาจในการวินิจฉัยว่าข้อบังคับหรือบทบัญญัติของกฎหมาย กฎใดๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีนี้จึงมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๖

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 พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อพิจารณาเบื้องต้นคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ผู้ร้องเรียนโต้แย้งการใช้อำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เห็นชอบกับความเห็นของนายการุณ ไสงาม ในเรื่องข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ สั่งให้ยุติเรื่อง แต่นายการุณ ไสงาม เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจวินิจฉัยและสั่งยุติเรื่องประกอบกับการพิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และโดยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การโต้แย้งอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สำหรับการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ไม่เห็นชอบกับข้อร้องเรียนของนายการุณ ไสงาม ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๗ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามหลักการตีความรัฐธรรมนูญของทุกประเทศจะกระจายอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญให้กับองค์กรต่างๆ ซึ่งองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดย่อมมีอำนาจตีความและวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ ดังนั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของนายการุณ ไสงาม กรณีข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนแล้วเห็นว่า ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ สั่งให้ยุติเรื่อง จึงเป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งสอดคล้องกับหลักการตีความรัฐธรรมนูญแล้ว นอกจากนี้ยังเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาช่วยกลั่นกรองกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ให้ประชาชนเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาก่อนส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่ถึงที่สุด หากมีการโต้แย้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วถือเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ