

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

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

## สรุปข้อเท็จจริง

๑. เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา จังหวัดบุรีรัมย์ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ สรุปได้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ร่องประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธาน เมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ...” เห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานในกรณีที่ประธานไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เท่านั้น

แต่ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคนให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา”

จึงเห็นได้ว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ ซึ่งบัญญัติข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา ...ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มี...”

๒. เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหนังสือ ที่ ผร ๒๒/๒๐๕๕ ถึงนายการุณ ไสงาม แจ้งผลการวินิจฉัย สรุปได้ ดังนี้

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่ากรณีไม่มีประธานเข้าไปด้วยนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและดำเนินไปได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยที่คำว่าไม่มีประธานจะปรากฏข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยสาเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่าไม่มีประธานตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินการของสภา กลับทำให้งานกิจการของสภาดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเห็นว่าการบัญญัติข้อความดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้แต่อย่างใด จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการฯ จึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

๓. เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โต้แย้งว่าผู้ตรวจการฯ มีหน้าที่เสนอข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ พร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ เท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๔. เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการฯ ขึ้นแล้ว จึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปได้ ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการกลั่นกรองต่อกรณีต่างๆ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ส่งมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป หรือถ้าหากไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ส่งเรื่องต่อ

ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง สำหรับกรณีที่นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญทุกกรณี โดยไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจยุติเรื่องนั้นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะมีการพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่ยุติ

### ประเด็นที่ต้องพิจารณา

แม้นายการุณ ไสงาม จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการ ฯ ในครั้งแรกว่า ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาข้อ ๑๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ตรวจการ ฯ ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าไม่ขัด จึงไม่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ครั้นนายการุณ ไสงาม โต้แย้งว่า ผู้ตรวจการ ฯ ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ผู้ตรวจการ ฯ เห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการ ฯ อันเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ จึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ประเด็นปัญหาได้เปลี่ยนไป คือ มิได้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาขัดกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่ แต่ต้องวินิจฉัยประเด็นที่ว่า ผู้ตรวจการ ฯ มีอำนาจวินิจฉัยว่า คำร้องเรียนของนายการุณ ไสงาม ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ผู้ตรวจการ ฯ จึงร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเพียงประเด็นเริ่มต้นอย่างเดียวว่า

ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้อง (ผู้ตรวจการ ฯ) สามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดในมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กล่าวคือ หากเรื่องใดผู้ตรวจการ ฯ เห็นว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะเสนอเรื่องพร้อมกับความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ แต่ถ้าผู้ตรวจการ ฯ เห็นว่า เรื่องใดไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็สามารถยุติการพิจารณาและไม่เสนอต่อไปศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง

### บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖

### ข้อพิจารณา

๑. หลักกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ ไม่อนุญาตให้บุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่ต้องยื่นให้องค์กรอื่นพิจารณาก่อนกรองเสียก่อน

๒. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลแห่งอำนาจ

ในระบบประชาธิปไตยมีหลักการแห่งการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐผ่านองค์กรต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของรัฐ ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร จึงไม่อาจจะทำได้โดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียว เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะระบุไว้ ส่วนมากการพิจารณาต่างๆ จะมีหลายขั้นตอนและมีการตรวจสอบโดยองค์กรอื่น เช่น

๑) สภาผู้แทนราษฎร จะตรากฎหมายขึ้นก็ต้องได้รับการตรวจสอบจากวุฒิสภา ครั้นผ่านสองสภาแล้วสมาชิกจำนวนหนึ่ง หรือนายกรัฐมนตรีก็อาจจะทักท้วงผ่านศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๒

๒) เมื่อคณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดก็อาจถูกสมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งทักท้วงตามมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๕

๓) เมื่อกฎหมายผ่านรัฐสภาแล้วพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งได้ (มาตรา ๕๔)

๔) เมื่อตรากฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว คู่ความ หรือศาลอาจจะโต้แย้งได้ว่า ขัดรัฐธรรมนูญ ต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๒๖๔ โดยศาลไม่อาจขัดขวางได้ ถ้าคู่ความยกขึ้นโต้แย้ง

๕) เมื่อนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทำผิด ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจพิจารณาเพียงเรื่องไม่แจ้งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ตามมาตรา ๒๕๒ - ๒๕๕) กรณีอื่นก็ต้องไปผ่านรัฐสภา ผ่านคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผ่านวุฒิสภา ผ่านอัยการสูงสุด และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมือง ตามมาตรา ๓๐๓ - ๓๐๗

๖) อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้จะมีความอิสระแต่ก็ไม่เด็ดขาดเป็นที่ยุติ เพราะแม้องค์กรเหล่านั้นจะคิดว่าเป็นหน้าที่ของตน ผู้เกี่ยวข้องก็ยังร้องต่อประธานรัฐสภาให้นำมายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา ๒๖๖ อย่างไรก็ดีก่อนจะร้องผ่านประธานรัฐสภา องค์กรเหล่านั้นก็มักมีมาตรการให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจง หรือโต้แย้งได้ ดังในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องมีสิทธิโต้แย้งได้

ส่วนองค์กรใดจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดได้นั้น รัฐธรรมนูญจะต้องระบุไว้ให้ชัดเจน เช่น อำนาจเด็ดขาดของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๘

ในกรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการ ฯ นี้ รัฐธรรมนูญมิได้ระบุไว้ให้มีหน้าที่ชี้ขาดในเรื่องใดๆ เลย แม้แต่เรื่องที่ดินมีอำนาจหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง ทั้งผู้ตรวจการ ฯ มิใช่องค์กรชำนาญพิเศษด้านกฎหมาย รัฐธรรมนูญ แต่มักแต่งตั้งจากผู้ชำนาญการทางการบริหารเพื่อให้ความรอบรู้ที่จะช่วยแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ประเภทต่างๆ ของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นบุคลากรของฝ่ายราชการบริหาร ดังนั้น จึงไม่น่าจะมีอำนาจชี้ขาดคำร้องเรียนว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ แต่ควรใช้อำนาจวินิจฉัยเบื้องต้นเพื่อหาข้อเท็จจริงไว้ชี้แจงแก่ผู้ร้องเรียน เพื่อผ่อนคลายความเดือดร้อน

๓. วิธีการกรอง คือ องค์กรและบุคคลจะมีอำนาจกลั่นกรองได้ต่างๆ กัน เช่น

๑) ตามมาตรา ๒๖๔ กรณีที่มีคดีความในศาลต่างๆ ตัวศาลหรือคู่ความอาจโต้แย้งว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นต้องด้วยมาตรา ๖ (กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้)

ก็ให้ศาลรอกการพิจารณาคดีและส่งความเห็นเช่นนั้น (ของฝ่ายศาล หรือคู่ความ) ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีที่คู่ความโต้แย้งขึ้นนั้น ศาลจะไม่มีทางใช้ดุลพินิจพิจารณาส่งเรื่อง หรือไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้เลย กล่าวคือ ต้องส่ง

๒) ตามมาตรา ๒๖๖ กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้นก็เพื่อเปิดให้มีทางเลือก ๒ ทาง คือ องค์กรนั้นเสนอเอง หรือให้ประธานรัฐสภาเสนอ

ดังนั้น ผู้สนใจจะร้องเรียนก็มีทางเลือกจะร้องเรียนต่อองค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาแห่งใดแห่งหนึ่งเสียก่อน และถ้ายังไม่พอใจก็อาจจะเสนอต่ออีกทางหนึ่ง แต่มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ถ้าเป็นเรื่องประเภทอื่น เช่น การตราพระราชกำหนดฉุกเฉินตอน หรือไม่หรือร่างพระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ก็ต้องดำเนินการผ่านกระบวนการอื่น

๔. อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการ ฯ ตามมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘

มาตรา ๑๕๗ ให้อำนาจผู้ตรวจการ ฯ เพียง ๒ ประการ คือ (๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีต่าง ๆ ๓ ประเภท (๒) เมื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริงได้แล้วรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการ ฯ ทำอะไรต่อไป นอกจากให้ทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติผู้ตรวจการ ฯ ได้พยายามประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและบุคคลของหน่วยงานเหล่านั้น แกไขความเดือดร้อนเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน

มีข้อสังเกตได้ว่า คำร้องเรียนอาจจะร้องเรียนในเรื่องต่างๆ มากมายหลายประเภท แต่ถ้าไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ตรวจการ ฯ ต้องทำหน้าที่ไปภายในกรอบของมาตรา ๑๕๗ คือ สอบสวนหาข้อเท็จจริง และจัดทำรายงาน

แต่ถ้าผู้ตรวจการ ฯ เห็นว่า กฎหมายหรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) (คือ หน่วยงานและบุคคลในภาครัฐบาลเท่านั้นไม่ใช่ภาคเอกชน) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงให้ผู้ตรวจการ ฯ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

กรณีตามมาตรา ๑๕๘ มีข้อน่าสังเกตว่า “ความเห็น” ของผู้ตรวจการ ฯ นั้น ถ้าถือว่าเป็นผู้ตีความชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเสียเอง ก็ไม่น่าจะเป็นไปได้ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ให้อำนาจผู้ตรวจการ ฯ ชี้ขาดในเรื่องอื่น แม้มีความสำคัญน้อยกว่า นอกจากนี้รัฐธรรมนูญตระหนักว่าผู้ตรวจการ ฯ ทำงานโดยลำพังคนเดียวไม่ใช่คณะบุคคลที่จะร่วมกันพิจารณาและรับผิดชอบ การให้คน ๆ เดียววินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปได้เช่นกัน

เรื่องอำนาจชี้ขาดของผู้ตรวจการ ฯ หรือ Ombudsman นี้แม้ในต่างประเทศก็มีได้มอบให้มีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดในการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนเลย แต่มีหน้าที่ชี้แนะให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขความเดือดร้อน เพื่อเห็นแก่ความเป็นธรรมเท่านั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการ ฯ จะลงโทษเองก็ไม่ได้ แต่ให้สิทธิแก่รัฐสภาให้หาทางเยียวยาโดยการออกกฎหมาย หรือมีมติของสภาหรือแจ้งให้คณะรัฐมนตรีใช้วิธีการอื่นๆ เยียวยาให้แก่ผู้ร้องเรียน

กรณีที่ได้แย้งว่า หากความเห็นของผู้ตรวจการ ฯ ไม่เป็นที่ยุติเด็ดขาดก็จะทำให้ (๑) ผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนให้ผู้ตรวจการ ฯ พิจารณาใหม่ ภาระของผู้ตรวจก็จะมีมากขึ้น (๒) ถ้าผู้ตรวจการ ฯ วินิจฉัยไม่ได้ก็ต้องรอรับคำร้องเรียนและเสนอความเห็นไปส่งศาลรัฐธรรมนูญ เสมือนบุรุษไปรษณีย์ คำร้องเรียนจะมาถึงศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น และ (๓) ทำให้ความเห็นของผู้ตรวจการ ฯ ไม่มีน้ำหนัก ไม่มีผลนั้น ก็ไม่น่าจะถึงขนาดนี้ เพราะผู้ตรวจการ ฯ ยังสามารถพิจารณาคำร้องเรียนนั้นพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ ซึ่งนับว่ามีอำนาจสูงกว่าที่ให้ไว้แก่ศาลตามมาตรา ๒๖๔ (ศาลไม่มีอำนาจกลับกรองเลย)

#### ๕. การหาทางแก้ไขของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจนเพียงพอระหว่างการใช้ผู้ตรวจการ ฯ มีอำนาจชี้ขาดในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะให้มีอำนาจเสมือนศาลรัฐธรรมนูญกับการไม่มีอำนาจชี้ขาด ซึ่งจะทำให้เหมือนหน่วยงานกลับกรองเบื้องต้น ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรพิจารณาหาทางออกในทางปฏิบัติที่เหมาะสมให้ใช้ไปก่อน (Modus operandi) ในช่วงเวลาของการมีสถาบันผู้ตรวจการ ฯ ในระยะแรกเริ่ม เช่น

๑) แนะนำให้ผู้ตรวจการ ฯ มีกระบวนการพิจารณาคำร้องเรียน ๒ ครั้ง โดยถือว่าการให้ความเห็น (คำวินิจฉัย คำร้องเรียน) ที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญครั้งแรกเป็นความเห็นเบื้องต้น ซึ่งผู้ตรวจการ ฯ ต้องพยายามชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนเชื่อว่า ผู้ตรวจการ ฯ พิจารณาครบรอบถูกต้องน่าจะยอมรับได้ หากผู้ร้องเรียนพอใจก็สามารถยุติเรื่องได้ แต่ถ้าผู้ร้องเรียนยังโต้แย้งมาผู้ตรวจการ ฯ ก็ควรจะรับพิจารณาอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่งก่อนจะรับหรือปฏิเสธคำร้องเรียนนั้นในขั้นเด็ดขาด โดยคำนึงว่าโดยหลักการผู้ตรวจการ ฯ โดยลำพังคนเดียว ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องเรียนใดๆ ตามมาตรา ๑๕๗ แม้มีใช้เรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ หากเห็นว่าผู้ร้องเรียนโต้แย้งมีน้ำหนักก็ควรส่งศาลรัฐธรรมนูญ

๒) แนะนำให้ผู้ตรวจการ ฯ แนะนำให้ผู้ร้องเรียนไปร้องเรียนผ่านช่องทางอื่น เช่น ไปร้องผ่านประธานรัฐสภาตามมาตรา ๒๖๖ หรือผ่านศาลตามมาตรา ๒๖๔ เพราะโดยหลักการสากล (ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ รับรองแล้ว) ผู้ตรวจการ ฯ (Ombudsman) มีหน้าที่หาทางออกให้แก่



ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน (ดูบทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา : การทำงานภายใต้กรอบจำกัดของรัฐธรรมนูญ”<sup>๑</sup> (เมษายน ๒๕๕๖) ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์)

#### คำวินิจฉัย

จากการพิจารณาข้างต้นเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจตามมาตรา ๑๕๘ ที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาในเบื้องต้นเท่านั้นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนชี้แจงได้เต็มที่ หากผู้ร้องเรียนโต้แย้งผู้ตรวจการฯ ก็มีหน้าที่ต้องเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือเสนอแนะทางออกอื่นแก่ผู้ร้องเรียนด้วย

วินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามคำพิงไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

---

<sup>๑</sup> เป็นบทความประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง “๓ ปี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประโยชน์ที่สังคมได้รับ” ในวันศุกร์ที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งจัดโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา