

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๑ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และร่างพระราชบัญญัติ ฯ ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว เข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในประเด็นปัญหาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนการพิจารณาอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมหรือไม่ จึงให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาข้อกฎหมายว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... จะต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๑ การตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่



LIART

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของ  
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า  
ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้  
ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้  
ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่าง  
พระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัติตามบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบ  
รัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ  
ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตรา  
พระราชบัญญัติมาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีความเห็นว่า ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอมาพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติ  
เกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง  
ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ประธานสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติได้พิจารณาวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งจะต้องมีคำรับรองของ  
นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๒) จึงส่งร่าง  
พระราชบัญญัตินี้ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกันด้วยเหตุที่  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้กำหนดให้ยกเลิก  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีบทบัญญัติ  
ที่สำคัญแยกออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงาน  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน



พ.ศ. .... ได้รับการพิจารณาและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายก่อนร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... จะทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถูกยกเลิกไป โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับพร้อมกันไป เพื่อจะได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในเวลาเดียวกัน ดังนั้นจึงสมควรชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ไว้จนกว่านายกรัฐมนตรีได้ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้ว

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อจักได้พิจารณาว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ว่า สมควรกำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม และควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “ชุมชน” ที่จะมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้ว ประกอบกับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติใกล้จะสิ้นสุดลง ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้เสนอเข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว (วาระที่หนึ่ง) ดังนี้

จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม	๘๖ คน
เห็นด้วย	๘๖ คน
ไม่เห็นด้วย	๐ คน
งดออกเสียง	๐ คน
ไม่ลงคะแนน	๐ คน

ที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง  
ชั้นกรรมการ โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘  
ข้อ ๑๑๕

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลขานุการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งว่า  
นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... แล้ว  
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน  
พ.ศ. .... ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้เสนอ และนายกรัฐมนตรีให้การรับรองแล้ว เข้าระเบียบวาระการประชุม  
ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๘/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุม  
ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการวิสามัญ  
คณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน (ซึ่งเห็นชุดเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....) เพื่อพิจารณาในวาระที่สองโดยมีกำหนดเวลา  
แปรญัตติตามข้อบังคับฯ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้คงใช้ข้อบังคับฯ ในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
เป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี โดยให้นำบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน  
พ.ศ. .... ไปบัญญัติรวมไว้เป็นหมวดหนึ่งแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่สอง จำนวน ๘ ครั้ง และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่สอง จำนวน ๒ ครั้ง

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวเสร็จแล้ว  
โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาแล้วมีมติว่า ควรนำบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งแยกจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไป  
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงได้เสนอรายงานการพิจารณา  
แยกออกเป็นสองฉบับ คือ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน  
พ.ศ. .... ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
พิจารณาต่อไป



ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้ว โดยที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญฯ จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๐๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบ เพื่อกำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็น ผู้เกี่ยวข้องได้ทำความชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ชี้แจงว่าการดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของสาระสำคัญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับ การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและ



เสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบุมบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่าการที่ได้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว ทั้งได้จัดส่งพร้อมเอกสารอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแล้ว จึงไม่มีความประสงค์ที่จะเสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใดอีก

๓. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวม ๒ ฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก โดยมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... สรุปได้ดังนี้

(๑) มีการแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และ มาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สาระสำคัญในส่วนเนื้อหา โดยสรุปเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ เช่น ในหมวด ๓ การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม



เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๔๔ หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๗๖ หมวด ๕ การติดตามประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๒๕๑

นอกจากนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ที่มีถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แม้จะมีเนื้อหาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่อง ตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕ แล้ว และมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและสามของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๕.๓๐ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๐.๐๐ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยและมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ



ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๔๑  
ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้น  
โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ

(๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความ  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลการศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรวินิจฉัยตามประเด็น (๑) ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีกระบวนการตราที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิก  
มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม  
เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม ตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎร  
และวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น  
ในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธาน  
ในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียง  
ลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้  
เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ  
เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของ  
พรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร  
และวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้



LIRT

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ มีผลใช้บังคับต่อไป ภายใต้งบเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้



(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

#### ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๘ “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”



LIART

ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งเสนอโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามมาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง และลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จากเอกสารในสำนวนปรากฏว่า ในการประชุมวาระที่หนึ่ง มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๒๔๒ คน แต่ในชั้นลงมติรับหลักการปรากฏว่ามีสมาชิกลงมติเห็นด้วยจำนวน ๘๖ คน โดยไม่มีผู้คัดค้าน ไม่มีผู้ที่ไม่ลงคะแนนและไม่มีผู้ที่ไม่เห็นด้วย จากข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นการยืนยันว่า ในขณะลงมติรับหลักการมีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดเพียง ๘๖ คนเท่านั้น ดังนั้น แม้อ่อนเปิดประชุม จะมีสมาชิกลงชื่อเข้าร่วมประชุม จำนวน ๒๑๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ทำให้เปิดการประชุมได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งก็ตาม แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคสอง ยังบัญญัติว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักเกณฑ์ในการลงมติไว้ก็เพื่อให้สมาชิกทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยจะต้องมีสมาชิกครบองค์ประชุมอย่างแท้จริง ส่วนการที่สมาชิกคนใดจะใช้สิทธิงดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนนหรือลงมติแต่ไม่เห็นด้วย สมาชิกนั้นจะต้องอยู่ในที่ประชุม จึงจะนับเป็นองค์ประชุม ในขณะที่ลงมติได้ ดังนั้น องค์ประชุมจึงมิได้หมายความว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้วผลก็จะเป็นว่าหลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาข้างต้น ดังนั้น เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มีกระบวนการตราที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ แล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นอื่นอีกต่อไป



อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๒๖ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ