

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ..... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ทำหน้าที่รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แทนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ดังกล่าว

สำหรับองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม..” ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย ย่อมมีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคนในประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาจากสมาชิกของสภาเพื่อให้เกิดความรอบคอบในทุกวาระ ดังนั้น การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมซึ่งครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เนื่องด้วยองค์ประชุมมิได้มีความหมาย แต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อครบองค์ประชุม และเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและถือเป็นเสียงข้างมากได้ อันมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดประชุม เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเท่านั้น แต่เมื่อมีการเปิดประชุมแล้ว จะลงมติในเรื่องใด ๆ องค์ประชุมก็ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง คือไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๘/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๒๕ นาฬิกา ซึ่งเป็นเวลาที่ได้มีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.... ในวาระที่หนึ่ง มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าร่วมประชุม เพียง ๕๐ คน องค์ประชุมจึงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๑ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน จึงมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือว่าเป็นการลงมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ และเมื่อการประชุมในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แล้ว ย่อมมีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.... ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันไม่สามารถนำไปสู่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.... จึงไม่ถูกต้อง

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
พ.ศ.... คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้
เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ