

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนบุคคล
ของ นายวิชัย ชื่นชมพูนุท ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๑

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๐๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ โดยข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบมาตรา ๓๐๒ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ทั้งนี้ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีบัญชาให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการประสานงานฯ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ คณะกรรมการประสานงานฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานี้เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามมาตรา ๑๔๒



LIART

พรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงพิจารณาอนุญาตบรรจुर่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ โดยพลเอก ชिरเดช มีเพียร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน แถลงหลักการและเหตุผลของร่างฯ ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หลังจากสมาชิกอภิปรายเสร็จแล้วผู้ทำหน้าที่ประธานจึงปิดอภิปรายและขอมติรับหลักการ ปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไว้พิจารณา และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สองขึ้นกรรมาธิการโดยมีกำหนดการแปรญัตติกภายใน ๗ วัน คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำนวน ๘ ครั้ง จากนั้นรองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ แทนประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ รายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และขอให้นำเสนอที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง ต่อจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สามเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณากรณีตามคำร้องนี้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๕๓ บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตาม



LIRT

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณากรณีตามคำร้องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่

ประเด็นที่สาม บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

กรณีตามประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า การลงมติขอปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในการรับหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ ตึกรัฐสภา เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๐๕ นาฬิกา ระบุว่า มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาครบองค์ประชุมและการพิจารณารายการที่ ๕ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ระบุว่าที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และตั้งคณะกรรมการ



วิสามัญพิจารณางาน ๑๕ คน ฯลฯ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการหักท้วงเรื่ององค์ประชุม แต่จากเอกสารประกอบระบุว่าจำนวนสมาชิกลงชื่อประชุม ๒๑๒ คน สมาชิกทั้งหมด ๒๔๒ คน จำนวนที่เข้าประชุม ๘๖ คน เห็นด้วย ๘๖ คน ไม่เห็นด้วย ๐ คน งดออกเสียง ๐ คน ไม่ลงคะแนน ๐ คน จึงมีปัญหว่าในการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งนั้นมีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติไว้ว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภา ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ฯลฯ เห็นว่าปัญหาเรื่ององค์ประชุมเป็นปัญหาข้อเท็จจริงจะมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือไม่ ต้องถือตามมติที่แต่ละสภามีมติรับรองไว้ หากจะหักท้วงว่าไม่ครบองค์ประชุมจะต้องมีการตรวจนับในขณะที่ประชุมว่ามีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการนับองค์ประชุมและเอกสารบันทึกการประชุมซึ่งสภารับรองแล้วระบุว่าผู้มาประชุมครบองค์ประชุม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ แล้ว ส่วนเอกสารที่เจ้าหน้าที่บันทึกไว้ว่าจำนวนที่เข้าประชุม ๘๖ คน คำว่าผู้ที่เข้าประชุมตามเอกสารมีนัยแตกต่างจากคำว่าผู้มาประชุมและลงชื่อรับรองการมาประชุมไว้เป็นหลักฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เอกสารของเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจฟังหักล้างบันทึกการประชุมที่สภามีมติรับแล้วได้ ส่วนมติที่ประชุมเมื่อผู้ซึ่งเห็นด้วยเป็นเอกฉันท์ จึงถือว่าเป็นเสียงข้างมากแล้ว ฉะนั้นการประชุมในวาระที่หนึ่งของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

กรณีตามประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย (๑)...(๒)...(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๕ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย (๑)...(๒)...(๓) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ (๔)...และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตาม (๒) (๓) หรือ (๔) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี



พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ (๓) และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้บัญญัติถึงการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับร่างพระราชบัญญัติอื่นไว้ต่างมาตรากัน โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการอนุวัตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารต้องนำไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย อีกทั้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอโดยผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นยังมีกรณีที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ซึ่งความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ที่กล่าวเป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาเท่านั้น ไม่รวมถึงขั้นตอนการเสนอ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม บัญญัติให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นผู้ดำเนินการปรับปรุงภายในหนึ่งปี แสดงว่าผู้เสนอร่างตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ย่อมไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองเอกสารเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมในขณะนั้นจึงไม่ต้องวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพื่อส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง และเมื่อการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เป็นอำนาจของประธานสภาโดยเฉพาะจึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.... จึงตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

กรณีตามประเด็นที่สาม พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. โดยเรียงลำดับตั้งแต่ชื่อร่าง คำไรรอก มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๕ หมวด ๑ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๒๒ หมวด ๒ การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๓๔ หมวด ๓ การตรวจสอบองค์การตามกฎหมายและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม มาตรา ๓๕ หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๓๖ ถึงมาตรา ๓๘ หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ถึงมาตรา ๔๒ หมวด ๖ การรายงานประจำปี มาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๔๔



หมวด ๗ บทกำหนดโทษ มาตรา ๔๕ ถึงมาตรา ๔๗ และบทเฉพาะกาล มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๐
แล้วไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ