

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยขบพบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริงได้ความ ดังนี้

นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอให้ผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ โดยสรุปประเด็นตามหนังสือร้องเรียนได้ดังนี้

ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคนให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” นั้นนายการุณ ไสงาม เห็นว่าข้อความดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ฯ เพราะเหตุดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”



LIRT

ตามบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่ารองประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยที่ต้องมีประธาน

การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง บัญญัติข้อความเกินไปถึงกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือไม่มีทั้งประธานวุฒิสภาหรือรองประธานวุฒิสภาคนใดคนหนึ่ง จึงเป็นการบัญญัติข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ทั้งที่มีอำนาจบัญญัติได้เพียงกรณีที่ประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เท่านั้น

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีประธานด้วยนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้ด้วยดี โดยไม่ติดขัด เพราะหากไม่บัญญัติเช่นนั้นจะมีปัญหาเกิดขึ้นได้ เช่น หากไม่มีประธานไม่ว่ากรณีใดๆ เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง การดำเนินงานของสภาก็จะติดขัดต้องดำเนินการให้มีประธานก่อนจึงจะทำหน้าที่ต่างๆ ได้ ซึ่งเสียเวลาโดยไม่จำเป็น และการบัญญัติเช่นนี้ไม่ใช่เป็นเรื่องเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ ก็บัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาเช่นกัน ดังนั้นข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยว่า ไม่ส่งเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ฯ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

นายการุณ ไสงาม จึงยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง โดยโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ร้องเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยจึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ



ผู้ร้องพิจารณาเห็นว่ามีความแตกต่างกันในเรื่องความเห็นและเกิดความขัดแย้งในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กับ นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

เรื่องนี้มีข้อพิจารณาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ในกรณีนี้หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ๑๕๘ และ ๒๖๖ ดังนี้
มาตรา ๑๕๗ (๑) บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม....”

มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี....”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”



LIRT

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏเห็นได้ว่าผู้ร้อง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว ก็วินิจฉัยว่า เรื่องที่อยู่ในหนังสือร้องเรียนของนายการุณ ไสงาม ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยว่าไม่ส่งเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญฯ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ และนายการุณ ไสงาม ได้โต้แย้งอำนาจของผู้ร้อง จึงมีความขัดแย้งในประเด็นอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องกับสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง อันทำให้ผู้ร้องได้เสนอคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่ผู้ร้องได้พิจารณาไปแล้วนั้น ผู้ร้องมีอำนาจกระทำการดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเห็นควรรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณาคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า ตนสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

การที่มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ... เพื่อพิจารณาวินิจฉัย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๖ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ...” นั้น หากแปลความในทางกลับกันก็หมายความว่าหากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าวก่อนที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่



สำหรับหลักทั่วไปในการตีความกฎหมายนั้นเมื่อมีอยู่ว่า ในเรื่องที่ไม่บุคคลใดมีอำนาจตีความบทบัญญัติของกฎหมายนั้น บุคคลใดเป็นผู้ใช้กฎหมายใดก็ต้องมีหน้าที่ตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตนจะใช้นั้น^๑ เพราะในการที่องค์กรใดหรือบุคคลใดจะใช้กฎหมายเพื่อปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดผลในทางกฎหมายก็จำเป็นต้องตีความกฎหมายเหล่านั้นโดยเฉพาะเมื่อมีปัญหาว่าบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้นมีความหมายว่าอย่างไร ซึ่งบุคคลที่มีอำนาจตีความอาจเป็นศาล คณะกรรมการหรือบุคคลในตำแหน่งหน้าที่ที่กฎหมายถือว่าต้องมีการวินิจฉัยกฎหมายในเรื่องนั้นๆ^๒ แต่ว่าเมื่อตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปแล้วจะมีผลเป็นที่ยุติหรือไม่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ร้องคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ที่ต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๖ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหากมีปัญหาคงต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ผู้ร้องจึงย่อมมีอำนาจในการตีความหรือวินิจฉัยหรือใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีมีปัญหาคงเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้ เพราะเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

^๑ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพฯ ฯ สำนักพิมพ์ ประกายพริ้ง, ๒๕๕๒), หน้า ๑๒๘, ๕๕๑

^๒ อรุณ ภาณุพงศ์, “การตีความกฎหมาย”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๒๖ ฉบับที่ ๓ (กันยายน ๒๕๓๕), หน้า ๕๕๑



ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณา และวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ