



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ได้เสนอคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ โดยที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคน ให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภา

คนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธาน เมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

ดังนั้น การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ... ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่งไม่มี...” จึงเป็นการกำหนดข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีที่ไม่มีประธาน” เข้าไปด้วยนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้อง จึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗

นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้อง เห็นว่า เป็นดุลพินิจที่ผู้ร้องจะถ่วงรอนึ่งเรื่องว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ถ้าหากเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเห็นว่า ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ที่นายการุณ ไสงาม เห็นว่า ผู้ร้องต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ ทุกกรณี โดยไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจยุติเรื่อง นั้น เป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้อง

ดังนั้น การโต้แย้งในคำวินิจฉัยของผู้ร้องดังกล่าวจึงเป็นความเห็นที่แตกต่าง นำไปสู่ความขัดแย้งกัน ในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

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

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ร้อง เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องได้พิจารณาวินิจฉัยไปแล้วว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ที่นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตาม มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องว่า ผู้ร้องมีอำนาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และเมื่อผู้ร้องได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป คือ ผู้ร้องมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้อำนาจผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของผู้ร้องตามมาตรา ๑๕๘ นี้ ต้องผ่านขั้นตอนการกลั่นกรองหรือการใช้ดุลพินิจของผู้ร้องพิจารณาก่อนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากผู้ร้องพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า เป็นกรณีมีปัญหเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นในกรณีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือ

ศาลปกครองได้ ซึ่งตามคำร้อง ผู้ร้องได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แล้ว โดยผู้ร้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องก็ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยหรือตีความว่า ลักษณะเช่นใด เป็นกรณีที่จะต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งหมายความว่า ผู้ร้องมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพื่อวินิจฉัยส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายปรีชา เฉลิมวิชัย นายผัน จันทรปาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ คน คือ นายอมร รักษาสัตย์ เห็นว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๔ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายมงคล สระแก้ว และนายศักดิ์ เตชะชาญ เห็นว่า กรณีตามคำร้องมีลักษณะเป็นการหาหรือไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้ยกคำร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

นายกระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมนิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายพันธ์ จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระภู่น	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบุรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอมร รักษาสัตย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตาม มาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ยื่นคำร้องลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ ดังนี้

ประเด็นที่ผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสืบเนื่องจาก นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอให้ผู้ร้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ สรุปประเด็นตามหนังสือร้องเรียนได้ ดังนี้

ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ ไม่มีประธานวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธาน วุฒิสภาสองคนให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธาน วุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่ง ไม่มีหรือไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธาน วุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา”

นายการุณ ไสงาม เห็นว่า ข้อความดังกล่าว เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยอ้างว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตาม ข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธาน ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” นอกจากนั้น นายการุณ ไสงาม ยังอธิบายด้วยว่า ตามบทบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก นี้ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและ

๑. ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือ
๒. ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพียงการมีประธานแต่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เท่านั้น มิได้บัญญัติไปถึงกรณีที่ไม่มีประธาน จึงทำให้ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ที่บัญญัติข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ..... “.....” ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคคนที่หนึ่งไม่มีหรือ.....” ..... เป็นการบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๑ วรรคสอง คงบัญญัติได้เพียง “เมื่อประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคนให้รองประธานวุฒิสภาคคนที่หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคคนที่หนึ่งไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” เท่านั้น จึงจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีที่ไม่มีประธาน” เข้าไปด้วยนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดหรือดำเนินไปได้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยที่คำว่าไม่มีประธานจะปรากฏข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่า ไม่มีประธาน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินการของสภา กลับทำให้กิจการของสภาดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเห็นว่าการบัญญัติข้อความดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาเหมือนกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ร้องได้วินิจฉัย



ไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยสรุป ผู้ร้องเห็นว่า เป็นดุลพินิจที่ผู้ร้องจะถ่มกรองเรื่องว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง พิจารณาวินิจฉัย ถ้าหากเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเห็นว่า ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะไม่ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง

นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าว เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ดังนั้น ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าว จึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ กับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่างๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะมีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ให้เป็นที่ยุติโดยการวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๖ ได้มีมติรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากได้มีปัญหเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จึงมีประเด็นที่จำต้องวินิจฉัยต่อไปเพียงว่า ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๖ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....

จึงเห็นได้ว่า เมื่อแปลความในทางกลับกันก็มีความหมายว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด...ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....

หรือในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด.....มีปัญหเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....

นั่นคือหมายความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ก่อนที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้

ในทางกลับกัน หากตีความว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในกรณีดังกล่าวได้ น่าจะเป็นการตีความที่ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ถึง ๒ ประการ คือ ประการแรก จะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะคล้ายบุรุษไปรษณีย์ที่มีหน้าที่เพียงส่งคำร้องเรียนที่บุคคลต่าง ๆ เสนอมา ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเท่านั้น แทนที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ กลั่นกรองคำร้องเรียนเสียก่อนว่ากรณีนั้น ๆ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการที่สอง จะทำให้บุคคลต่าง ๆ สามารถยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยตรงนั่นเอง ซึ่งมีใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันอย่างแน่นอน

ดังนั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่าเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาว่า การกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ย่อมมีอำนาจที่จะตีความหรือพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวได้ เพราะเป็นการวินิจฉัยเพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

นอกจากนั้น ในเรื่องดังกล่าวนี้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะยกเทียบเคียงได้ ดังนี้

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัย ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยมีประเด็นต้องพิจารณาตามคำร้อง ข้อนี้น่าว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นถ้อยคำใน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวแต่เมื่อพระราชบัญญัตินั้น บัญญัติในมาตรา ๘๗ ว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ “การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) อันเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่ง ของบุคคล ที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) จึงเป็นการวินิจฉัย ถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้...

#### คำวินิจฉัย

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ในฐานะที่เป็นองค์กร ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ถูก นายการุณ

ใสงาม สมาชิกวุฒิสภาซึ่งสังกัดวุฒิสภา ในฐานะที่เป็นผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แย้งว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงมีอำนาจที่จะใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยได้ และอาศัยเหตุผลของหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ว่า ผู้ใดจะต้องใช้กฎหมาย ผู้นั้นก็ต้องตีความ ในกฎหมายนั้น

พิจารณากรณีตามคำร้องแล้ว จึงวินิจฉัยว่า ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ โดยหากเรื่องใดผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะเสนอเรื่องพร้อมกับความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ และหากผู้ร้องเห็นว่า เรื่องใดไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถที่จะยุติการพิจารณา และไม่เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้เช่นกัน

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพอนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และ มาตรา ๑๕๘

กรณีสืบเนื่องจากนายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ซึ่งผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ที่บัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วยนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและดำเนินไปได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยที่คำว่าไม่มีประธานจะปรากฏข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยสาเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่าไม่มีประธานตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินการของสภา กลับทำให้กิจการของสภาดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเห็นว่าการบัญญัติข้อความดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ นายการุณ ไสงาม ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ โต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ โดยหากเรื่องใดผู้ร้องเห็นว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ และหากผู้ร้องเห็นว่าเรื่องใดไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถที่จะยุติการพิจารณาและไม่เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้เช่นกัน

พิเคราะห์คำร้องประกอบกับคำขอท้ายคำร้องของผู้ร้องแล้ว เห็นว่าเป็นกรณีที่ผู้ร้องได้พิจารณาดำเนินการไปตามที่เห็นว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องแล้ว แต่เมื่อมีการตั้งโดยนายการุณ ไสงาม ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะเป็นการหารือถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะพึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

มีคำสั่งยกคำร้อง

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ได้เสนอคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องข้ออ้างและเหตุผลโดยสรุปของผู้ร้องปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว การที่ผู้ร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ โดยหากเรื่องใดผู้ร้องเห็นว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้และหากผู้ร้องเห็นว่าเรื่องใดไม่มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถที่จะยุติการพิจารณาและไม่เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้เช่นกัน เห็นว่า ปัญหาของผู้ร้องดังกล่าวเป็นเพียงการสอบถามหรือหารือต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ มีเพียงใดเท่านั้น หาใช่กรณีมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะแม้นายการุณ ไสงาม จะโต้แย้งการวินิจฉัยของผู้ร้องก็ตาม แต่นายการุณ ไสงาม ก็เป็นเพียงสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่ง หาใช่องค์กรวุฒิสภาไม่ จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

นายจุมพล ณ สงขลา  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ได้เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ว่าผู้ร้องมีอำนาจ ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๗ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ความว่า นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ โดยที่ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคน ให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

ดังนั้น การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ... ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มี...” จึงเป็นการกำหนดข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา



ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วยนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน การประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ผู้ร้อง จึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗

นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้อง เห็นว่า เป็นดุลพินิจที่ผู้ร้องจะกลับกรองเรื่องว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอ เรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ถ้าหากเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเห็นว่า ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อ พิจารณาวินิจฉัย ที่นายการุณ ไสงาม เห็นว่า ผู้ร้องต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญทุกกรณี โดยไม่มี อำนาจที่จะใช้ดุลพินิจยุติเรื่อง นั้น เป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้อง

ดังนั้น การโต้แย้งดุลพินิจของผู้ร้องดังกล่าวจึงเป็นความเห็นที่แตกต่าง นำไปสู่ความขัดแย้งกัน ในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จึงยื่นคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

มาตรา ๑๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

**มาตรา ๑๕๗** ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

**มาตรา ๑๕๘** ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

**มาตรา ๒๖๖** ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ร้อง เป็นองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนที่ ๗ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตั้งแต่มาตรา ๑๕๖ ถึงมาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องจึงมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

กรณีตามคำร้อง ปรากฏว่า ผู้ร้องได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ที่นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องว่า ผู้ร้องมีอำนาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และเมื่อผู้ร้องได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป คือ ผู้ร้องมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาในคดีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้อำนาจผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของผู้ร้องตามมาตรา ๑๕๘ นี้ เป็นอำนาจโดยอิสระของผู้ร้องที่จะต้องใช้ดุลพินิจของผู้ร้องพิจารณาก่อนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากผู้ร้องพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นในกรณีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ ซึ่งตามคำร้อง ผู้ร้องได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ แล้ว โดยผู้ร้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องก็ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยหรือแสดงความคิดเห็นว่าคำร้องในเรื่องใดเป็นกรณีที่จะต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งหมายความว่า

ผู้ร้องมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด  
ของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่  
เพื่อวินิจฉัยส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจ  
ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย  
กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๗ (๑)  
มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

## สรุปข้อเท็จจริง

ประเด็นที่ผู้ร้องได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสืบเนื่องจาก นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ สรุปประเด็นตามหนังสือร้องเรียนได้ ดังนี้

ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคนให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา”

นายการุณ ไสงาม เห็นว่า ข้อความดังกล่าวเป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก เห็นได้ว่า

รองประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและ

๑. ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่อยู่

๒. ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ข้อความตาม ๑ ว่า “เมื่อประธานไม่อยู่” เห็นชัดเจนว่า มีประธานแต่ประธานไม่อยู่

ข้อความตาม ๒ ว่า “เมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่เห็นชัดเจนว่า มีประธานแต่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพียงการมีประธานแต่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น มิได้บัญญัติไปถึงกรณีที่ไม่มีประธาน

การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง บัญญัติข้อความเกินเลย ไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ..... “.....” ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่งไม่มีหรือ.....” .....จึงเป็นการบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๑ วรรคสอง คงบัญญัติได้เพียง “เมื่อประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคน ให้รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่ง ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑

หากจะกล่าวอ้างถึงข้อความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคสอง ที่ว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน” ย่อมไม่ได้เพราะเหตุว่า

๑. อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของประธานรัฐสภา ซึ่งมีบัญญัติไว้แล้วอย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคแรกและวรรคสอง กล่าวถึงกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) รวมถึงมีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) แต่ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

๒. วุฒิสภาต้องทำหน้าที่รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ (๑) กรณีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เช่นนี้ ย่อมไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคสอง จึงให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาได้

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วย นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและดำเนินไปได้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยที่คำว่า ไม่มีประธาน จะปรากฏข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือ

พ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่า ไม่มีประธาน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินการของสภากลับทำให้กิจการของสภาดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเห็นว่าการบัญญัติข้อความดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภา เหมือนกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ร้องจึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยสรุปผู้ร้องเห็นว่า เป็นดุลยพินิจที่ผู้ร้องจะถกแถลงเรื่องว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยถ้าหากเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเห็นว่า ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง

นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าว จึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ กับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภาในฐานะผู้แทนประชาชน ให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะมีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่ยุติ โดยการวินิจฉัยปัญหา

จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

### ข้อกฎหมาย

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๙๑ “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามข้อบังคับ

ประธานรัฐสภาและผู้ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ รองประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย”

มาตรา ๑๕๓ “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่”

มาตรา ๑๖๘ “ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบจะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้



(๑) การประชุมที่ให้ผู้พิสภาทำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๒๓ โดยถือคะแนนเสียงจากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา

(๒) การประชุมที่ให้ผู้พิสภาทำหน้าที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ใ้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๕๖ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๒๖๑ มาตรา ๒๗๔ (๓) มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๕ (๓) มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๑๒

(๓) การประชุมที่ให้ผู้พิสภาทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง”  
มาตรา ๑๕๗ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

มาตรา ๑๕๘ “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

มาตรา ๑๗ “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๖ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

### ประเด็นการวินิจฉัย

กรณีตามคำร้อง เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

### ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นแรกที่ต้องวินิจฉัย คือ กรณีดังกล่าว ต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ร้องเรียนว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวแล้ว แต่นายการุณ ไสงาม ได้ร้องเรียนอีก เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ โต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยเพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นต่อมาคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นอกเหนือจากจะเป็นการเสริมองค์การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ยังเกี่ยวข้องกับแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และความพยายามที่จะกานอำนาจของฝ่ายบริหารด้วย ทั้งนี้ เพราะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้นำอำนาจบริหารซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกันกับคณะรัฐมนตรีตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่แทนประชาชนในกรณีที่มีข้อข้องใจเกี่ยวกับการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงต้องรายงานข้อเท็จจริงและสรุปข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ได้ทำการสอบสวนมาโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของอำนาจนิติบัญญัติแทนที่จะขึ้นต่อนายกรัฐมนตรี

การที่ไม่มีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด และการที่ฝ่ายบริหารมีขอบเขตการใช้อำนาจค่อนข้างกว้างขวางมากมายนั้น เป็นสาเหตุทำให้มีการร้องทุกข์เรื่องข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เป็นผลเสียหายแก่ราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติก็ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะตัดสินฝ่ายบริหารกันเองแทนที่จะให้ฝ่ายตุลาการ (เช่น ศาลปกครอง) หรือฝ่ายนิติบัญญัติ (สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา) เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนกรณีที่ราษฎรกล่าวโทษข้าราชการ ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นในฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อเป็นส่วนเสริมในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ในฐานะที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ถูกละเลย ใสงาม สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภา ในฐานะที่เป็นผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติได้แย้งว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องและเป็นปัญหาเกิดขึ้นจริง กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องได้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาแล้วว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๘ แล้ว ซึ่งผู้ร้องย่อมมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยว่า ลักษณะประการใดเป็นกรณีที่ต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

จึงวินิจฉัยว่า ผู้ร้องย่อมมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

นายผัน จันทรปาน  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระภูมิตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีคำร้องลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ในประเด็นว่า ผู้ร้องสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ เนื่องจากนายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ร่องประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” ส่วนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง บัญญัติข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ.....” และ “ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มี หรือ.....” จึงเป็นการบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ร้องไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อมา นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ ได้บัญญัติให้มีขึ้น และมาตรา ๑๕๗ กับมาตรา ๑๕๘ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องไว้ แต่ปัญหาการโต้แย้งของนายการุณ ไสงาม ตามหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ไม่ใช่การก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง แต่เป็นการไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้ร้อง คำร้องของผู้ร้องจึงเป็นเรื่องการหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยทั่วๆ ไปของผู้ร้อง กรณีไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาการวินิจฉัยได้

จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ได้เสนอคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ โดยที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคน ให้รองประธานวุฒิสภาคคนที่หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภา และรองประธานวุฒิสภาคคนที่หนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

ดังนั้น การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ...ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคคนที่หนึ่งไม่มี...” จึงเป็นการกำหนดข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วยนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน การประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗

นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่า เป็นดุลพินิจที่ผู้ร้องจะถ่วงรื้อเรื่องว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอ เรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ถ้าหากเป็นเรื่องที่ ผู้ร้องเห็นว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาล ปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ที่นายการุณ ไสงาม เห็นว่า ผู้ร้องต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญทุกกรณี โดยไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจยุติเรื่องนั้น เป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้อง

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติโดยเสียงข้างมาก เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๖ ว่าให้รับไว้พิจารณา และวินิจฉัย

#### ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ และเกี่ยวกับกรณีมีปัญหาอำนาจหน้าที่ของ องค์การต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๒๖๖ ดังนี้

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น



(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

**มาตรา ๑๕๘** ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

**มาตรา ๒๖๖** ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๕๗ (๑) ผู้ร้องคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ผู้ร้องจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะวินิจฉัย ข้อเท็จจริงที่อยู่เบื้องหน้าว่า มีลักษณะที่จะต้องดำเนินการหรือไม่ต้องดำเนินการอย่างไรเสียก่อน ถ้าเห็นว่าเรื่องนั้นต้องดำเนินการอย่างไรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก็ดำเนินการต่อไปตามนั้น ถ้าเห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการต่อไปก็เป็นที่ยุติ ถ้าผู้ร้องมีความเห็นหรือเกิดความสงสัยในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงจะเสนอให้ศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๖ กรณีที่ผู้ร้องเสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญครั้งนี้เกี่ยวกับการที่ผู้ร้องได้พิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดขึ้นไว้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งผู้ร้องได้พิจารณาและวินิจฉัยแล้วว่า ข้อบังคับดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเมื่อมีผู้โต้แย้งความเห็นที่วินิจฉัย โดยไม่ปรากฏว่าผู้ร้องเห็นว่าสามารถฟังตามคำโต้แย้งได้ กรณีจึงไม่ต้องด้วยเหตุที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามที่ผู้โต้แย้งเรียกร้อง

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๖๖

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ยื่นคำร้องลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง สามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ต่อผู้ร้อง ว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคนให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” ซึ่งมีได้บัญญัติไปถึงกรณีที่ไม่มีประธานด้วย ขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ซึ่งผู้ร้องก็ได้วินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภานั้น มิได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ นายการุณ ไสงาม ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ โต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เมื่อผู้ร้องวินิจฉัยและไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ...”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ดังนั้น เห็นว่า ตามคำร้องของผู้ร้อง ปรากฏว่า ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องที่นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาร้องเรียนนั้นว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องตามกฎหมายในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และเมื่อผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคล ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ไม่จำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ อีก การที่ผู้ร้องมายื่นคำร้องนี้ โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ผู้ร้อง

สามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ นั้น จึงมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เป็นการหาหรือขอความเห็นในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยให้ได้

จึงให้ยกคำร้อง

นายศักดิ์ เตชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘)

## ข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์) ได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ สรุปเป็นใจความได้ว่า

นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ต่อมาผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “ในกรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วยนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภา ให้ดำเนินไป โดยไม่ติดขัดและชัดเจนยิ่งขึ้น โดยที่คำว่า ไม่มีประธานจะปรากฏข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ การบัญญัติข้อความดังกล่าว เป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแต่อย่างใด ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒

นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่

ในการวินิจฉัยดังกล่าว เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมี ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ร้องเห็นว่า การโต้แย้งดังกล่าวที่ระบุว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ที่จะวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป การโต้แย้งดังกล่าวถือได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เกิดขึ้นแล้ว ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยหากเรื่องใดผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะเสนอเรื่องพร้อมกับความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ และหากผู้ร้องเห็นว่า เรื่องใดไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถที่จะยุติการพิจารณาและไม่เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้เช่นกัน

### ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้นั้น ต้องเป็นกรณีของคำร้องที่มาจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา สำหรับกรณีของคำร้องนี้ ผู้ร้องคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น ยังต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามคำร้องดังกล่าว ได้มีการโต้แย้งโดยนายการุณ ไสงาม ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการพิจารณาคำร้องเรียนของนายการุณ ไสงาม เกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ได้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาวินิจฉัยว่า ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และส่งเรื่องกลับคืนผู้ร้องเรียนการโต้แย้งดังกล่าวจึงถือได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เกิดขึ้นจริง กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นต่อไปที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาวินิจฉัยต่อไป บทบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายความว่า ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ นี้ ต้องการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า กรณีที่มีการร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ถ้าให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องที่ได้รับร้องเรียนทุกเรื่องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยที่ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยก่อนว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่แล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ไม่มีความหมายแต่อย่างใด ไม่มีผลแตกต่างไปจากให้มีการร้องเรียนเรื่องดังกล่าวโดยตรงไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่ได้มีผลเด็ดขาดและไม่ปิดช่องทางอื่นที่ผู้ร้องเรียนจะอุทธรณ์ได้

ด้วยเหตุข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



## คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตาม มาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพลททรัพย์ ปิยะอนันต์) ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสืบเนื่องจากนายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา จังหวัดบุรีรัมย์ ขอให้ ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เฉพาะการมีประธาน แต่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เท่านั้น มิได้บัญญัติไปถึงกรณีที่ ไม่มีประธาน แต่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีข้อความเกินเลย ไปถึงกรณีไม่มีประธาน จึงเป็นการบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่ากับเป็นการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนแล้วเห็นว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า กรณีไม่มีประธานเข้าไปด้วยนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการประชุมของวุฒิสภา ให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและชัดเจนยิ่งขึ้น ข้อบังคับที่ระบุว่าไม่มีประธานจะปรากฏข้อเท็จจริงได้ ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยสาเหตุใด เช่น ดาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่าไม่มีประธานตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงไม่มีผลกระทบต่อกรดำเนินการ ของวุฒิสภากลับทำให้กิจการของวุฒิสภาดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเห็นว่าการบัญญัติข้อความ ดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการ เพิ่มเติมเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๕ ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานเหมือนข้อบังคับ

การประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้พิจารณาไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ พร้อมทั้งวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

นายการุณ ไสงาม ได้แย้งว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) เพราะอำนาจในการวินิจฉัยว่าข้อบังคับหรือบทบัญญัติของกฎหมาย กฎใดๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีนี้จึงมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๖

มาตรา ๑๕๗ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

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

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อพิจารณาเบื้องต้นคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ผู้ร้องเรียนโต้แย้งการใช้อำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เห็นชอบกับความเห็นของนายการุณ ไสงาม ในเรื่องข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ สั่งให้ยุติเรื่อง แต่นายการุณ ไสงาม เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจวินิจฉัยและสั่งยุติเรื่องประกอบกับการพิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และโดยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การโต้แย้งอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สำหรับการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ไม่เห็นชอบกับข้อร้องเรียนของนายการุณ ไสงาม ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๗ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามหลักการตีความรัฐธรรมนูญของทุกประเทศจะกระจายอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญให้กับองค์กรต่างๆ ซึ่งองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดย่อมมีอำนาจตีความและวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ ดังนั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของนายการุณ ไสงาม กรณีข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนแล้วเห็นว่า ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ สั่งให้ยุติเรื่อง จึงเป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งสอดคล้องกับหลักการตีความรัฐธรรมนูญแล้ว นอกจากนี้ยังเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาช่วยกลั่นกรองกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ให้ประชาชนเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาก่อนส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่ถึงที่สุด หากมีการโต้แย้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วถือเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

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

## สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้มีคำร้องลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่ สรุปได้ดังนี้

๑. ประเด็นที่ผู้ร้องได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสืบเนื่องจาก นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ สรุปประเด็นตามหนังสือร้องเรียนได้ ดังนี้

๑.๑ ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคน ให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา”

นายการุณ ไสงาม เห็นว่า ข้อความดังกล่าวเป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ

๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่

ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก เห็นได้ว่า รองประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือ รองประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและ

(๑) ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือ

(๒) ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ข้อความตามข้อ (๑) ว่า “เมื่อประธานไม่อยู่” เห็นชัดเจนว่า มีประธานแต่ประธานไม่อยู่

ข้อความตามข้อ (๒) ว่า “เมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” เห็นชัดเจนว่า มีประธาน แต่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพียงการมีประธานแต่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เท่านั้น มิได้บัญญัติไปถึงกรณีไม่มีประธาน

๑.๒ การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง บัญญัติข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ..... “.....” ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือ.....” .....จึงเป็นการบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๑ วรรคสอง คงบัญญัติไว้เพียง “เมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคนให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓

๑.๓ หากจะกล่าวอ้างถึงข้อความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ที่ว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน” ย่อมไม่ได้เพราะเหตุผลว่า

๑) อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของประธานรัฐสภา ซึ่งมีบัญญัติไว้แล้วอย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคแรกและวรรคสอง กล่าวถึงกรณีไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) รวมถึงมีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) แต่ไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

๒) วุฒิสภาต้องทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ (๑) กรณีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เช่นนี้ ย่อมไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคสอง จึงให้ประธานวุฒิสภามำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทนได้

๑.๔ ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วย นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและดำเนินไปได้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยคำที่ว่าไม่มีประธาน จะปรากฏข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่า ไม่มีประธาน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงไม่มีผลกระทบต่อการทำงานของสภา กลับทำให้กิจการของสภาดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเห็นว่า การบัญญัติข้อความดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติไว้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาเหมือนกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ร้องจึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยสรุปผู้ร้องเห็นว่า เป็นดุลยพินิจที่ผู้ร้องจะถ่มกรองเรื่องว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง พิจารณาวินิจฉัย ถ้าหากเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเห็นว่า ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ส่งเรื่องถึงศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง

๑.๕ นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีปัญหเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๖ ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าว จึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ กับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะมีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ให้เป็นที่ยุติโดยการวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต่อไป

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

๑.๗ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) และประธานวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบแล้ว

### ข้อวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (โดยนายพลททรัพย์ ปิยะอนันต์) ผู้ร้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เมื่อผู้ร้องได้ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง และเป็นกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นแล้ว เพราะมีผู้โต้แย้งว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจวินิจฉัย การยื่นคำร้องมีเงื่อนไขครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ ๕ จึงรับคำร้องไว้วินิจฉัย



เมื่อพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาประกอบแล้ว เห็นว่าผู้ร้องสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ได้เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าผู้ใดจะต้องใช้กฎหมาย ผู้นั้นก็ต้องตีความในกฎหมาย เมื่อผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่า การกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องก็ย่อมมีอำนาจที่จะตีความ หรือพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวได้ เพราะเป็นการวินิจฉัยเพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงมีอำนาจวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

## เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

ข้อ ๑ นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (เรื่องร้องเรียนที่ ๓๐๕/๒๕๕๕) ขอให้ผู้ร้องพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ หรือไม่

ข้อ ๒ ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว (คำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ ๓๐๕/๒๕๕๕) ว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วย นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและดำเนินไปได้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยที่คำว่าไม่มีประธานจะปรากฏข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่ประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยสาเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่าไม่มีประธานตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงไม่มีผลกระทบต่อการทำงานของสภา กลับทำให้งานของสภาดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเห็นว่าการบัญญัติข้อความดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๕ ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาเหมือนกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ดังนั้นข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๓ จากผลคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ ๓๐๘/๒๕๔๔ ดังกล่าว ทำให้นายการุณ ไสงาม ยื่นหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการที่ผู้ร้องเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔ ตามที่ผู้ร้องมีความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ผู้ร้องเห็นว่าตนเป็นดุลพินิจที่ผู้ร้องจะกลั่นกรองเรื่องว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากผู้ร้องเห็นว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง พิจารณาวินิจฉัย ถ้าหากเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเห็นว่าไม่มีปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะไม่ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แต่นายการุณ ฯ เห็นว่า ผู้ร้องจะต้องส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญทุกกรณีโดยไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจยุติเรื่อง แม้ผู้ร้องจะมีความเห็นว่ากรณีตามคำร้องเรียนไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นจะถือว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าหากเป็นเช่นนั้นก็เปรียบเสมือนบุรุษไปรษณีย์ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หากผู้ร้องไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจ รัฐธรรมนูญ ก็ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า ผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนทุกคนสามารถส่งเรื่องที่เห็นว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้โดยตรงโดยไม่ต้องส่งผ่านผู้ร้อง ดังนั้นความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าวจึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นและในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ กับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภาในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้นเพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะมีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่ยุติ โดยการวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงและผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป ผู้ร้องจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้ คำร้องจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ๒ ประการคือ

๑. ผู้ร้องจะต้องเป็นองค์กรที่มีปัญหาหรือประธานรัฐสภา และ

๒. ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คดีนี้ ผู้ร้องคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ คำร้องของผู้ร้องจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อที่หนึ่งของมาตรา ๒๖๖ แล้ว

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า คำร้องนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อสองของมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ คือ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่านายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้อง ขอให้ผู้ร้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ หรือไม่ ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๔ ของรัฐธรรมนูญ นายการุณ ไสงาม ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ โดยวินิจฉัยว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และได้มีการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องโดยผู้ร้องเรียน (นายการุณ ไสงาม) ได้คัดค้านว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คำร้องดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั้งสองประการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๔ หรือไม่

เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

จะเห็นได้ว่ามาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ร้อง (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑)

มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งหมายความว่าในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเหตุใด ในทางกลับกันถ้าผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ร้องก็ไม่ต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยอีก กล่าวคือผู้ร้องจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาก่อนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ถ้าชอบด้วย รัฐธรรมนูญก็ไม่ต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองวินิจฉัย แต่ถ้าผู้ร้องเห็นว่าไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญจึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองวินิจฉัย ดังนั้นเมื่อนายการุณ ไสงาม ยื่นหนังสือ ร้องเรียนต่อผู้ร้องว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ขอให้ผู้ร้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ นั้น ผู้ร้องจึงมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาเสียก่อนว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น การที่ผู้ร้องใช้ดุลพินิจว่าเรื่องดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่จึงชอบแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการ วินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ ได้

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย 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 “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

ตามบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่ารองประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยที่ต้องมีประธาน

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

ผู้ร้องได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีประธานด้วยนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้ด้วยดี โดยไม่ติดขัด เพราะหากไม่บัญญัติเช่นนั้นจะมีปัญหาเกิดขึ้นได้ เช่น หากไม่มีประธานไม่ว่ากรณีใดๆ เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง การดำเนินงานของสภาก็จะติดขัดต้องดำเนินการให้มีประธานก่อนจึงจะทำหน้าที่ต่างๆ ได้ ซึ่งเสียเวลาโดยไม่จำเป็น และการบัญญัติเช่นนี้ไม่ใช่เป็นเรื่องเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 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 การที่ผู้ร้องเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยจึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ



ผู้ร้องพิจารณาเห็นว่ามีความแตกต่างกันในเรื่องความเห็นและเกิดความขัดแย้งในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับนายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยพิจารณาว่า 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 “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ 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) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี....”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏเห็นได้ว่าผู้ร้อง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) แล้ว คือวินิจฉัยว่า เรื่องที่อยู่ในหนังสือร้องเรียนของนายการุณ ไสงาม ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยว่า ไม่ส่งเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ฯ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ 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. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๖ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ....” นั้น หากแปลความในทางกลับกัน ก็หมายความว่าหากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าวก่อนที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

สำหรับหลักทั่วไปในการตีความกฎหมายนั้นเมื่ออยู่ว่า ในเรื่องที่บุคคลใดมีอำนาจตีความบทบัญญัติของกฎหมายนั้น บุคคลใดเป็นผู้ใช้กฎหมายใดก็ต้องมีหน้าที่ตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตนจะใช้นั้น<sup>๑</sup> เพราะในการที่องค์กรใดหรือบุคคลใดจะใช้กฎหมายเพื่อปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดผลในทางกฎหมายก็จำเป็นต้องตีความกฎหมายเหล่านั้นโดยเฉพาะเมื่อมีปัญหาว่าบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้นมีความหมายว่าอย่างไร ซึ่งบุคคลที่มีอำนาจตีความอาจเป็นศาล คณะกรรมการหรือบุคคลในตำแหน่งหน้าที่ที่กฎหมายถือว่าต้องมีการวินิจฉัยกฎหมายในเรื่องนั้นๆ<sup>๒</sup> 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 และหากมีปัญหาก็ต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ผู้ร้องจึงย่อมมีอำนาจในการตีความหรือวินิจฉัยหรือใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้ เพราะเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

<sup>๑</sup> ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ ประกายพริ้ง, ๒๕๔๒), หน้า ๑๒๘, ๕๕๑

<sup>๒</sup> อรุณ ภาณุพงศ์, “การตีความกฎหมาย”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๒๖ ฉบับ ๓ (กันยายน ๒๕๓๕), หน้า ๕๕๑

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

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## 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 ผู้ตรวจการ ฯ จึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

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

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการกลั่นกรองต่อกรณีต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ส่งมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากมีปัญหากับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป หรือถ้าหากไม่มีปัญหากับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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 จึงร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเพียงประเด็นเริ่มต้นอย่างเดียวกันว่า

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 แต่ต้องยื่นให้องค์กรอื่นพิจารณาก่อนก่อนเสียก่อน

๒. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลแห่งอำนาจ

ในระบบประชาธิปไตยมีหลักการแห่งการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐผ่านองค์กรต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของรัฐ ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร จึงไม่อาจจะทำได้โดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียว เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะระบุไว้ ส่วนมากการพิจารณาต่างๆ จะมีหลายขั้นตอนและมีการตรวจสอบโดยองค์กรอื่น เช่น

๑) สภาผู้แทนราษฎร จะตรากฎหมายขึ้นก็ต้องได้รับการตรวจสอบจากวุฒิสภา ครั้นผ่านสองสภาแล้วสมาชิกจำนวนหนึ่ง หรือนายกรัฐมนตรีก็อาจจะทักท้วงผ่านศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๒

๒) เมื่อคณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดก็อาจถูกสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งทักท้วงตามมาตรา 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 อย่างไรก็ตามก่อนจะร้องผ่านประธานรัฐสภา องค์กรเหล่านั้นก็มักมีมาตรการให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจง หรือโต้แย้งได้ ดังในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องมีสิทธิโต้แย้งได้

ส่วนองค์กรใดจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดได้นั้น รัฐธรรมนูญจะต้องระบุไว้ให้ชัดเจน เช่น อำนาจเด็ดขาดของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๘

ในกรณีอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการ ฯ นี้ รัฐธรรมนูญมิได้ระบุไว้ให้มีหน้าที่ชี้ขาดในเรื่องใดๆ เลย แม้แต่เรื่องที่คุณมีอำนาจหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง ทั้งผู้ตรวจการ ฯ มิใช่องค์กรชำนาญพิเศษด้านกฎหมาย รัฐธรรมนูญ แต่มักแต่งตั้งจากผู้ชำนาญการทางการบริหารเพื่อให้มีความรอบรู้ที่จะช่วยแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ประเภทต่างๆ 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 (ศาลไม่มีอำนาจถ่วงถอย)

#### ๕. การหาทางแก้ไขของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจนเพียงพอระหว่างการให้ผู้ตรวจการ ฯ มีอำนาจชี้ขาดในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะให้มีอำนาจเหมือนศาลรัฐธรรมนูญกับการไม่มีอำนาจชี้ขาด ซึ่งจะทำให้เหมือนหน่วยงานถ่วงถอยเบื้องต้น ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรพิจารณาหาทางออกในทางปฏิบัติที่เหมาะสมให้ใช้ไปก่อน (Modus operandi) ในช่วงเวลาของการมีสถาบันผู้ตรวจการ ฯ ในระยะแรกเริ่ม เช่น

๑) แนะนำให้ผู้ตรวจการ ฯ มีกระบวนการพิจารณาคำร้องเรียน ๒ ครั้ง โดยถือว่าการให้ความเห็น (คำวินิจฉัย คำร้องเรียน) ที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญครั้งแรกเป็นความเห็นเบื้องต้น ซึ่งผู้ตรวจการ ฯ ต้องพยายามชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนเชื่อว่า ผู้ตรวจการ ฯ พิจารณารอบคอบถูกต้องน่าจะยอมรับได้ 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 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามคำฟ้องไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

---

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

## คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๖

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

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

กรณีสืบเนื่องจาก นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องตามหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ อ้างว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธาน เมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

ต่อมาได้มีการออกข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคนให้รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา”

พิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคแรก เห็นได้ว่า รองประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธาน (๑) เมื่อประธานไม่อยู่หรือ (๒) เมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ คำว่า “เมื่อประธานไม่อยู่” เห็นได้ชัดเจนว่า มีประธานแต่ประธานไม่อยู่ สำหรับคำว่า “เมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” เห็นได้ชัดเจนว่า มีประธานแต่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพียงการมีประธานแต่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เท่านั้น มิได้บัญญัติไปถึงกรณีที่ไม่มีประธาน การที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง บัญญัติข้อความเกินเลยไปถึง “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือ.....” “ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งไม่มีหรือ.....” จึงเป็นการบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๑ วรรคสอง คงบัญญัติได้เพียง “เมื่อประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคนให้รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” เท่านั้น หากจะกล่าวอ้างถึงข้อความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน” ย่อมไม่ได้เพราะเหตุว่า

๑. อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของประธานรัฐสภา ซึ่งมีบัญญัติไว้แล้วอย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคแรกและวรรคสอง กล่าวถึงกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) รวมถึงมีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) แต่ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

๒. วุฒิสภาต้องทำหน้าที่รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ (๑) กรณีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เช่นนี้ ย่อมไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสอง จึงให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทนได้

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้องได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ววินิจฉัยว่าที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง บัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วยนั้นเพื่อให้มีความชัดเจนและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัด กรณีอาจไม่มีประธานได้เมื่อประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ คำว่าไม่มีประธาน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินการของสภา กลับทำให้กิจการของสภาดำเนินการให้ชัดเจน และเห็นว่า การบัญญัติข้อความดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นมิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาเหมือนกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗

โดยสรุปผู้ร้องเห็นว่า เป็นดุลพินิจที่ผู้ร้องจะถ่มกรองเรื่องว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง พิจารณาวินิจฉัย ถ้าหากเป็นเรื่องที่เห็นว่าไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องก็จะไม่ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง

นายการุณ ไสงาม ได้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ร้องเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าว นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ กับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสังกัดวุฒิสภาในฐานะผู้แทนประชาชนให้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น เพื่อให้การต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะมีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่ยุติ โดยการวินิจฉัยปัญหานี้จะเป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป ผู้ร้องจึงส่งคำร้องเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และขอให้วินิจฉัยว่า ผู้ร้องสามารถวินิจฉัยว่า ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจง

มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยยับยั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

ในกรณีที่ไม่ได้มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามข้อบังคับ

ประธานรัฐสภาและผู้ที่ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ รองประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย”

มาตรา ๑๕๓ บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้ที่ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่”

มาตรา ๑๖๘ บัญญัติว่า “ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบจะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การประชุมที่ให้วุฒิสภากำหนดที่รัฐสภาตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๒๓ โดยถือคะแนนเสียงจากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา

(๒) การประชุมที่ให้วุฒิสภากำหนดที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๕๖ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๒๖๑ มาตรา ๒๗๔ (๓) มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๕ (๓) มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๑๒

(๓) การประชุมที่ให้วุฒิสภากำหนดที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง”

มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

## (๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

## (ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ...

มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

## (๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

## (ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”



มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๖ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๑๖ บัญญัติมีข้อความทำนองเดียวกันว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีต่อไปนี้

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามบทบัญญัติของบทกฎหมายดังกล่าว เมื่อมีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (๑) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน หรือ (๒) ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม หรือ (๓) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๖ ให้มีอำนาจพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริง

กรณีตามคำร้องเมื่อนายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสการ้องเรียนต่อผู้ร้องว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ผู้ร้องได้ดำเนินการพิจารณาสอบสวนและวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วย นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาทำให้เกิดความชัดเจนและดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัด กรณีที่ไม่มีประธานนั้นมีได้เมื่อประธานต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด เช่น ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ

คำว่า ไม่มีประธาน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่มีผลกระทบต่อกระทำการดำเนินการของสภา กลับทำให้กิจการของสภาดำเนินการไปได้และเห็นว่า การบัญญัติข้อความดังกล่าวเป็นการขยายข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ให้มีความชัดเจนขึ้น มิใช่เป็นการบัญญัติเนื้อหาสาระเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๕ ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่ไม่ได้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาเหมือนกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เห็นว่า กรณีเป็นเรื่องที่ผู้ร้องได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการร้องเรียนว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องก็ได้ทำการพิจารณา สอบสวนแล้ววินิจฉัยว่ากรณีเป็นไปตามคำร้องเรียนหรือไม่ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน เมื่อเห็นว่า คำร้องเรียนไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ของตน ผู้ร้องมีอำนาจทำได้โดยชอบ

อาศัยเหตุดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ร้องสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ