

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 โต้แย้งว่า 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 ก็เสนอเรื่องพร้อมกับความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ 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 นอกจากนี้ยังต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามคำร้องดังกล่าว 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