



คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และเอกสารประกอบ เพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พิจารณา ตามมาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะบรรจุร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้

สถานีดับบัญชีแห่งชาติพิจารณาต่อไป ในประเด็นปัญหาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ โดยให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสถานีดับบัญชีแห่งชาติพิจารณาข้อกฎหมายว่า ในการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะต้อง นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสถานีดับบัญชีแห่งชาติด้วย หรือไม่

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของ ประธานสถานีดับบัญชีแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการเสนอร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพราะ

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่าง พระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัติตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

คณะกรรมการประสานงานฯ มีความเห็นสรุปว่า ประธานสถานีดับบัญชีแห่งชาติไม่ต้อง พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอมาเพื่อให้ สถานีดับบัญชีแห่งชาติพิจารณา นั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้ นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ส่วนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ถึงแม้ประธานสภา

นิติบัญญัติแห่งชาติไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับการเงินซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถบรรจุกฎการประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาได้ก็ตาม แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกัน ด้วยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญแยกออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้รับการพิจารณาและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายก่อนร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถูกยกเลิกไปโดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับพร้อมกันไป เพื่อจะได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในเวลาเดียวกัน ดังนั้น จึงสมควรชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไว้จนกว่านายกรัฐมนตรีได้ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. นั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กระอติสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ว่าสมควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมและสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใด นอกจากนั้น การกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้นั้น ควรนิยามความหมายของคำว่า “ชุมชน” เพื่อมิให้เกิดปัญหาว่าผู้ใดเป็นผู้แทนชุมชนที่จะมีสิทธิในการเสนอเรื่องร้องเรียน

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประกอบกับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติใกล้จะสิ้นสุดลง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุกฎการพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอเข้าระเบียบวาระการประชุมก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. (ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้เสนอ) ในวาระที่หนึ่ง ดังนี้

- | | |
|--|----------|
| - จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม | ๘๖ เสียง |
| - เห็นด้วย | ๘๖ เสียง |
| - ไม่เห็นด้วย | ๐ เสียง |
| - งดออกเสียง | ๐ เสียง |
| - ไม่ลงคะแนน | ๐ เสียง |

ที่ประชุมมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นกรรมการ โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๑๕

ต่อมาวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ และนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแล้ว เข้าระเบียบวาระการประชุม

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน (ซึ่งเป็นชุดเดียวกันกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.) เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับ ฯ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขข้อบังคับ ฯ ในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี โดยให้นำบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไปบัญญัติรวมไว้เป็นหมวดหนึ่งแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๘ ครั้ง และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๒ ครั้ง จนเสร็จ โดยมีมติว่าควรนำบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งแยกออกจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และได้เสนอรายงานการพิจารณาแยกออกเป็นสองฉบับ คือ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วมีประเด็นเบื้องต้นต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง” และมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในคราวประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และได้แจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อทำคำชี้แจงและเสนอความเห็นซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายและขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแล้ว สำหรับในส่วนของการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคสดาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม

(มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วน ตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวม ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก โดยมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สรุปได้ดังนี้

(๑) มีการแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สาระสำคัญในส่วนเนื้อหา โดยสรุปเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ เช่น ในหมวด ๓ การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ หมวด ๕

การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๒๕๑

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๓. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกขั้นตอนจัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียก เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญสรุปว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๙.๓๐ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๐.๐๐ น. (วาระที่สอง และวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

๕. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

(๑) องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้ง เมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง

(๒) การลงมติวินิจฉัยข้อปรีกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียง

ข้างมาก และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๒ จึงกำหนดประเด็นพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ โดยมีประเด็นพิจารณา ๒ ประเด็น คือ (๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และ (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

มีประเด็นต้องพิจารณาก่อนว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม ตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๘ “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในมาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๕๓ ที่บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดี บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่น กล่าวคือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบทบังคับในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ยกเว้นกรณีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ประกอบมาตรา ๓๐๕ (๓)) ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องโดยไม่มี การตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้

เป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่มีบัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๕๔ เท่านั้น กล่าวคือ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติอื่น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อีกประการหนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ซึ่งสอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายที่องค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องตรวจสอบทั้งในเรื่องกระบวนการตราและข้อความว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เช่นกัน

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยว่าการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา ...”

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ลงนามโดยนายสมศักดิ์ มนูญิจ รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการวุฒิสภาว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจำนวน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๒ คน แต่ตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามเอกสาร ประกอบคำร้องหมายเลข ๖ ปรากฏว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยุติการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๘๖ คน เห็นด้วย ๘๖ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย ไม่มีผู้งดออกเสียง และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่าขณะที่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุม วุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และ มาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่น ก็ได้ ...”

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมา ร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตล้วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยกำหนดองค์ประชุมไว้ตามที่ผู้ร่างเห็นสมควร เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

จึงจะเป็นองค์ประชุม ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ด้วยกันก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลายและมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

คำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่งมาเพิ่มเติมตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ก็ยอมรับว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้

การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เพียงแต่ชี้แจงว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ...” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้และถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังชี้แจงว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ในเรื่องนี้เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภานั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นใดและข้อบังคับการประชุมสภาจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังนั้น การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้ ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสองที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า สามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ด้วย คือ การขอให้ับองค์ประชุม

ในระหว่างการประชุม โดยสมาชิกที่มีข้อสงสัยว่า องค์ประชุมไม่ครบ และเมื่อปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือให้เลื่อนการประชุมออกไป ดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เอกสารที่ส่งมาประกอบการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หมายเลข ๑๒ ว่า ภายหลังจากการลงมติร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ในวาระที่สาม มีสมาชิกเสนอให้นับองค์ประชุม และในระหว่างนับองค์ประชุม ประธานของที่ประชุมได้สั่งพักการประชุม

ความสำคัญขององค์ประชุมในการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ นั้น ไม่ได้มีอยู่แต่เฉพาะในองค์กรตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างเช่น การประชุมของบริษัท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ วินิจฉัยในเรื่องขององค์ประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่าการลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิกมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการประชุมหลังจากที่โจทก์กับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะลงมติไม่ครบองค์ประชุม เป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ นั้น เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และแม้สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน แต่สมาชิกที่ไม่ประสงค์ออกเสียงต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏความเห็นของตนในที่ประชุม ซึ่งในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนนี้ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดไว้ในข้อ ๖๒ ว่า ภายใต้งบบังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำเป็นการเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีผู้ขอให้ลงคะแนนลับ และกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๓ และข้อ ๖๔ ว่า สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่มีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนทางฝ่ายที่ยังนับคะแนนเสียงยังไม่เสร็จได้ หรือในกรณีออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งให้นับคะแนนเสียง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเองก็ยอมรับหลักการที่ว่า

สมาชิกที่ออกเสียงลงมติต้องอยู่ในที่ประชุม และเมื่อนับคะแนนแล้ว ประธานสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ทั้งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ ได้กำหนดไว้ว่า ให้เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยบันทึกการลงมติดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับอีกด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๖ ว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๘๖ คนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

นายวิรัช ลิ้มวิชัย

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายอักษราทร จุฬารัตน

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายธานีศ เกศวพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนุรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสมชาย พงษ์ชา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายวิรัช ลิ้มวิชัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พิจารณา ตามมาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะบรรจุร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว เข้าระเบียบวาระ
การประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป ในประเด็นปัญหาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวข้องการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนการพิจารณาอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบ
วาระการประชุมหรือไม่ โดยให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการ
พิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาข้อกฎหมายว่า ในการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะต้องนำบทบัญญัติ
ในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ
กับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นมีความเห็นสรุปว่า ไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอมาเพื่อให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง

ประธานสถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. นั้น ประธานสถานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อจักได้พิจารณาว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ว่าสมควรกำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม และควรกำหนดนิยามของคำว่า “ชุมชน” ที่มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประกอบกับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสถานิติบัญญัติแห่งชาติใกล้จะสิ้นสุดลง ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ประธานสถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจुर่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอเข้าระเบียบวาระการประชุม

สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวาระที่หนึ่ง ดังนี้

- | | |
|--|-------|
| - จำนวนสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม | ๘๖ คน |
| - เห็นด้วย | ๘๖ คน |
| - ไม่เห็นด้วย | ๐ คน |
| - งออกเสียง | ๐ คน |
| - ไม่ลงคะแนน | ๐ คน |

ต่อมาวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลขานุการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ และนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแล้ว เข้าระเบียบวาระการประชุม

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๘ ครั้ง และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๒ ครั้ง จนเสร็จ โดยมีมติว่า ควรนำบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งแยกออกจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และได้เสนอรายงานการพิจารณาแยกออกเป็นสองฉบับ คือ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างและลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบ เพื่อทำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็น ผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของ นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการกระบวนกรและ ขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการ ตรากฎหมายไว้ครบถ้วน ตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ชี้แจงว่าเหตุผล และความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้ พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พิจารณา รวม ๒ ฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก โดยมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สรุปได้ดังนี้

(๑) มีการแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และ มาตรา ๓๐๒ (๑)

(๒) สาระสำคัญในส่วนเนื้อหา โดยสรุปเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ เช่น ในหมวด ๓ การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ (๑) และ (๔) หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ (๓) และมาตรา ๒๕๑ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๓. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกขั้นตอนจัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่เพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจึงมีหนังสือเรียกเอกสารหรือหลักฐานสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ลงนามในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่ ๑ และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่ ๒ และที่ ๓

ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และขอทราบจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าวจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาโดยมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและสาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่สอง และวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

๕. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

(๑) องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง

(๒) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนน ตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ และในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏ ในรายงานการประชุมของสภา ซึ่งมีมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมาก ของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อ ของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไว้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่ว่าวินิจฉัยว่า ข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยให้ตรวจสอบใน ๒ ประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และประเด็นที่สอง มีบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน หรือนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยต้องเสนอเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ ทั้งแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังมีการประกาศใช้แล้ว ที่องค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะในประเด็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่มีอำนาจตรวจสอบว่ากระบวนการตราถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่อีก

การตรวจสอบว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... ตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีประเด็นที่สมควรวินิจฉัยประเด็นแรกว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา...”

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ลงนามโดยนายสมศักดิ์ มนูญปิฎ รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภาว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๒ คน แต่ตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ละคนที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๒ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา อันเป็นเวลา ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๘๖ คน เห็นด้วย ๘๖ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วยงดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์กรประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า ประสงค์ให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เว้นแต่การตั้งกระทู้ถาม ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมามีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งสิ้น โดยกำหนดองค์ประชุมไว้ตามที่ผู้ร่างเห็นสมควร เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนองค์ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ด้วย ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีกรอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อกำหนดองค์ประชุมไว้เช่นนั้นย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการปฏิบัติภารกิจในฐานะองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม

จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ขอด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสอง ไม่ได้เช่นกัน และการพิจารณาว่า การออกเสียงลงคะแนนมีจำนวนสมาชิก เข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่นั้น ย่อมต้องพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุม ขณะที่มีการออกเสียงลงคะแนนเป็นสำคัญ มิใช่เพียงพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม ก่อนเปิดประชุม เพราะมิฉะนั้น ร่างกฎหมายหรือเรื่องที่จะพิจารณาอาจจะได้รับความเห็นชอบหรือไม่ ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงเพียงเล็กน้อยของสมาชิก ที่อยู่ในที่ประชุมขณะนั้น ซึ่งน่าจะมิใช่เจตนารมณ์ของการมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ แม้ขณะที่มีการประชุมอาจมีเหตุจำเป็นบางประการ ที่ทำให้สมาชิกไม่อาจอยู่ในห้องประชุมได้ตลอดเวลา แต่เมื่อถึงเวลาออกเสียงลงคะแนนหรือลงมติ จะต้องมีส่วนสมาชิกอยู่ในที่ประชุมครบองค์ประชุม เพราะเป็นเวลาที่ต้องมีการแสดงเจตนาในรูปมติของ ที่ประชุม ภายหลังที่ได้มีการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ แล้ว และแม้จะเคยมีแนวทางในทางปฏิบัติในอดีตว่า ในการประชุมของสภาแต่ละครั้ง ให้ถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อเข้าประชุม เป็นองค์ประชุมของสภา จนเสร็จสิ้นการประชุม และมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ ออกเสียงลงคะแนน แต่เมื่อแนวทางดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ และประชาชนทั่วไปที่มีได้อยู่ในวงงานรัฐสภาคงยอมรับ ได้ยากว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง จะถือว่าแนวทางดังกล่าวเป็นจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติ ในทางรัฐธรรมนูญแล้วย่อมมิได้ ทั้งหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของ สภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้คือ การขอให้นับองค์ประชุมในระหว่าง การประชุม ซึ่งเมื่อปรากฏว่า องค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือ ให้เลื่อนการประชุมออกไป ดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เอกสารที่ส่งมาประกอบการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หมายเลข ๑๒ ว่า ภายหลังจากการลงมติร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ในวาระที่สาม มีสมาชิกเสนอให้นับองค์ประชุม และในระหว่างนับองค์ประชุม ประธานของที่ประชุม ได้สั่งพักการประชุม หากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้น การประชุมในแต่ละครั้งได้จริง ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการนับองค์ประชุม

การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงต้องมีสมาชิกเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงจะเป็นองค์ประชุมที่ทำหน้าที่ออกเสียงลงคะแนนในฐานะองค์กรสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ ดังนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ละคนที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๒ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เสนอโดยประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้เข้าประชุม ๘๖ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แม้ในวันดังกล่าวจะมีผู้ลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน จะถือว่าผู้ที่มีชื่ออยู่ในที่ประชุมอีก ๑๒๖ คน ใช้เอกสิทธิ์ของสมาชิกงดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนน ตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญย่อมมิได้ เพราะในเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ละคนที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญระบุว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผู้เข้าประชุมจำนวน ๘๖ คน โดยไม่มีผู้งดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนน

เมื่อการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) ย่อมไม่อาจนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่สองและวาระที่สามได้ ต้องถือว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันตกไปทั้งฉบับ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไปทั้งฉบับ ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

นายวิรัช ลิ้มวิชัย
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ ศาสตราจารย์ ดร.อักษรเทพ จุฬารัตน รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และร่างพระราชบัญญัติ ฯ ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในประเด็นปัญหาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี ก่อนการพิจารณาอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมหรือไม่ จึงให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาข้อกฎหมายว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๓ การตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของ
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า
ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้
ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้
ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอ
ร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
เป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอส่วนมาตรา ๑๔๐
วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้เฉพาะ
กับการพิจารณาเท่านั้น

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีความเห็นว่า ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอมาพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง
หรือไม่ ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ประธานสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติได้พิจารณาวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งจะต้องมีคำรับรองของ
นายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๒) จึงส่งร่าง
พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกัน ด้วยเหตุที่
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้กำหนดให้ยกเลิก
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒
ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญแยกออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินและ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ศ. ได้รับการพิจารณาและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายก่อนร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ถูกยกเลิกไป โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับพร้อมกันไป เพื่อจะได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในเวลาเดียวกัน ดังนั้น จึงสมควรชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไว้จนกว่านายกรัฐมนตรีจะให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อจักได้พิจารณาว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ว่า สมควรกำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม และควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “ชุมชน” ที่จะมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประกอบกับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติใกล้จะสิ้นสุดลง ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอเข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว (วาระที่หนึ่ง) ดังนี้

- | | |
|--|---------|
| - จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม | ๘๖ คน |
| - เห็นด้วย | ๘๖ คน |
| - ไม่เห็นด้วย | ๐ เสียง |
| - งดออกเสียง | ๐ เสียง |
| - ไม่ลงคะแนนเสียง | ๐ เสียง |

ที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๑๕

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ และนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแล้ว เข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุม ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน (ซึ่งเป็นชุดเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.) เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตาม ข้อบังคับฯ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้คงใช้ข้อบังคับฯ ในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราว เฉพาะกรณี โดยให้นำบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไปบัญญัติรวมไว้เป็นหมวดหนึ่งแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๘ ครั้ง และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๒ ครั้ง จนแล้วเสร็จ โดยมีมติว่า ควรนำบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งแยกออกจาก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามร่างพระราชบัญญัติที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และได้เสนอรายงาน การพิจารณาแยกออกเป็นสองฉบับ คือ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สามโดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๔๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญ จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม ๑๔๘ คน
- เห็นด้วย ๑๔๖ เสียง
- ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- งออกเสียง ๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๑ เสียง

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๐๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดีได้มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) ประกอบข้อ ๒๗ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ และมีหนังสือแจ้งให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานรัฐสภา จัดทำคำชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือให้ศาลรัฐธรรมนูญภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับหนังสือ

นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๑๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า การที่ได้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว ทั้งได้จัดส่งพร้อมเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแล้ว จึงไม่มีความประสงค์ที่จะเสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใดอีก

นายสุรชัย ภูประเสริฐ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนสาระสำคัญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในการชุมนุม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบอบบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

พลเอก ชีรเดช มีเพียร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๓/๑๖๓๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า

เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวม ๒ ฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
สรุปได้ดังนี้

(๑) มีการแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และ
มาตรา ๓๐๒ (๑)

(๒) สาระสำคัญในส่วนเนื้อหา โดยสรุปเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐
มีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ เช่น ในหมวด ๓
การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๔๔ (๑) และ (๕) หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล
และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔
(๓) และมาตรา ๒๕๑

นอกจากนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ที่มีถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีความว่า
การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการ
ตามกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฯ แม้จะมีเนื้อหา
ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่อง ตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองใช้ในรัฐธรรมนูญ
แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็มีได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
แต่อย่างใด ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ แล้ว และมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
และตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่เพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัย
ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดีจึงมีหนังสือเรียกเอกสารหรือหลักฐานสำเนาลายมือชื่อสมาชิก
สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่งและในวันประชุมพิจารณา
ในวาระที่สอง และที่สามของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
และขอทราบจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าวจากประธานสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ

นายสมศักดิ์ มนูญปิฎ รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุมในวันพิจารณาชั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในวันประชุมดังกล่าว

วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๘.๓๐ นาฬิกา (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา (วาระที่สองและที่สาม)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๖๐๐๓/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญ มิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ และในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย

ในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานประชุมของสภา ซึ่งมีมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกในแต่ละท่าน ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ กำหนดแล้ว กล่าวคือที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมากและลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำการเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของ พรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำการเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณา เรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่า ข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และ มาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตาม

มาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้นี้มีผลใช้บังคับต่อไป ภายใต้ง่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๘ ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยใช้กระบวนการของกฎหมาย เพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อน ซึ่งเป็นการตรวจสอบกระบวนการตรา และเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และร่างพระราชบัญญัติเฉพาะฉบับที่เห็นว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่า ก่อนการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และ ตามหลักการตรวจสอบหลัง ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เฉพาะในส่วนของ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แล้ว

สำหรับในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งมีลักษณะที่พิเศษและแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้น จะต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนนำขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๑๔๑ ซึ่งในการส่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ผู้ส่งตั้งประเด็นปัญหาหรือข้อสงสัยว่ากระบวนการตราหรือเนื้อหาของ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่น จะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ ตามมาตรา ๑๕๔ เท่านั้น อันแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติอื่น ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องกระบวนการตราและเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติอื่น สำหรับการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบไปถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบไปถึงเนื้อหาด้วยว่า มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยกำหนดเป็นบทบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ส่วนการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น จะแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๔ ที่บัญญัติว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในกรณีนี้ ต้องมีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นไปด้วย ส่วนการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้ไม่มีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็น ประกอบ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ทั้งในประเด็นกระบวนการตรา และเนื้อหาว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากข้อความเช่นว่านั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ดังนั้น ตามหลักการตรวจสอบก่อน จึงต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตราว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบเนื้อหาว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบการตรวจสอบก่อนที่ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตรา และเนื้อหาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว กระทำได้โดยกระบวนการใช้สิทธิผ่านทางศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย หรือโดยกระบวนการผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ เสนอผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือเสนอผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗วรรคหนึ่ง (๒) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถใช้สิทธิได้โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด สำหรับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วนั้น จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ก็แต่เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ อันเป็นกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการดำเนินการทางปกครองอื่น ซึ่งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบหลัง ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๒) และมาตรา ๒๕๗ (๓) นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองตรวจสอบและวินิจฉัย

จึงเห็นว่า ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายตามหลักการตรวจสอบก่อน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ นั้น ย่อมต้องกระทำทั้งการตรวจสอบว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้กระทำขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการหนึ่ง และการตรวจสอบว่าข้อความของร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อีกประการหนึ่ง

ในประเด็นที่หนึ่ง เรื่องกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า

“การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณา

ระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

.....”

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกองค์กฤษฎีกาบัญญัติที่จะต้องร่วมพิจารณาและลงมติในการตรากฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การกำหนดให้มีสมาชิกสภาจำนวนที่มากเพียงพอที่จะร่วมกันแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ อันเป็นหลักการที่ใช้ยาวนานประเทศ และเป็นหลักการอย่างเดียวกันกับการกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการของสภาด้วย ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งที่เป็นองค์ประชุมนี้ย่อมหมายถึง จะต้องมีการประชุมที่ไม่น้อยกว่าองค์ประชุมตลอดเวลาของการประชุมพิจารณาและลงมติออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายเสมอ ซึ่งในเรื่องนี้เดิมรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จะกำหนดองค์ประชุมไว้เพียงจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกของทั้งสภา แต่หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้องค์ประชุมของสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งหลายจะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของสภาเสมอ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญของไทยกว่า ๓๐ ปีที่ผ่านมาได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในเรื่องจำนวนสมาชิกสภาที่จะประกอบเป็นองค์ประชุม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และการลงมติของสภา โดยจะต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ในการนี้ทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ กำหนดว่า ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

ประเด็นที่หนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้อง สรุปสาระสำคัญได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ปรากฏตาม หนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง มีจำนวน ๒๔๒ คน และมีผู้ลงชื่อมาประชุมเวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา จำนวน ๒๑๒ คน แต่ปรากฏจากบันทึกการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. วาระที่หนึ่ง เมื่อเวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา ว่ามีจำนวนผู้เข้าประชุม เพียง ๘๖ คน โดยมีผู้เห็นด้วยทั้งหมด ๘๖ คน

ข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. วาระที่หนึ่งดังกล่าวข้างต้นเป็นบันทึก การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ ตึกรัฐสภา ซึ่งเป็นบันทึกรายงาน ผลการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง โดยมีรายละเอียดของผู้เข้าประชุมประกอบด้วย เลขที่บัตรและชื่อผู้เข้าประชุม รวมทั้งผลการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนซึ่งต้องมีการบันทึก และเปิดเผยการลงมติดังกล่าวไว้โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ประกอบกับข้อบังคับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๗๒ และบันทึกการลงมติดังกล่าว เป็นบันทึกเอกสารทางราชการที่ส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามเอกสาร ประกอบคำร้องหมายเลข ๖

เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. วาระที่หนึ่งเป็นข้อมูลที่ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่งมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติอยู่ในที่ประชุมสภา และลงมติรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อยู่เพียงจำนวน ๘๖ คน จึงเป็นการประชุมที่มีจำนวนสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ อันจะประกอบเป็นองค์ประชุมที่จะสามารถพิจารณาและมีมติดังกล่าวได้

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ บัญญัติเรื่ององค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไว้ว่า ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักการในเรื่ององค์ประชุม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๖ สำหรับในส่วนของการลงมตินั้น ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๖๐ ข้อ ๖๑ ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๒ กำหนดเรื่องการลงมติของสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ว่า ในกรณีที่จะต้องมิตติของสภา ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติ ซึ่งในการลงมติให้ถือเอาเสียงข้างมาก โดยสมาชิกมีสิทธิที่ออกเสียงลงคะแนนว่า เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย และไม่ออกเสียง เมื่อได้นับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ให้ประธานประกาศมติต่อที่ประชุมสภาทันที ในกรณีเรื่องใดรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่า มติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงถึงจำนวนที่กำหนดไว้หรือไม่ และให้เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกการลงมติไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณี การออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ ดังนั้น ในการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งอยู่ในที่ประชุมต้องออกเสียงลงคะแนนให้ปรากฏว่า เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรืองดออกเสียง โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียง ลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนไว้

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามหนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภา และบันทึกผลการออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งซึ่งส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา มีสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภา ๒๔๒ คน ลงชื่อเข้าประชุม ๒๑๒ คน แต่มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๘๖ คน เห็นด้วย ๘๖ คน ส่วนผู้ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง และไม่ลงคะแนน ไม่มี โดยมีการประกาศผล การรวมคะแนนให้ที่ประชุมทราบด้วย ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในวาระที่สาม นั้น ปรากฏตามบันทึกการลงมติว่า มีสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ๒๔๐ คน จำนวนผู้ลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน แต่มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๔๘ คน เห็นด้วย ๑๔๖ เสียง ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง และไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบันทึก

ผลการลงคะแนนในวาระที่หนึ่งและที่สามแล้ว แสดงให้เห็นว่า การลงมติโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งและวาระที่สามซึ่งใช้วิธีการเดียวกัน แต่ผลการลงมติดังกล่าว คือ การลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นการประชุมที่ไม่ครบองค์ประชุม แต่ในการประชุมในวาระที่สามครบองค์ประชุม

ส่วนกรณีที่มีสมาชิกยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน ประธานในที่ประชุมก็มีหน้าที่ที่จะควบคุมให้สมาชิกซึ่งอยู่ในที่ประชุมทุกคนออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับการประชุม ๗ ข้อ ๖๐ ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่จะต้องมิมติของสภา ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติ” ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า สมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน หรือสมาชิกเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน กรณีเช่นว่านี้ ประธานในที่ประชุมก็มีอำนาจหน้าที่ให้สิทธิสมาชิกผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน เช่นเดียวกับสมาชิกอื่น เช่น กรณีสมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับการประชุม ๗ ข้อ ๖๘ เมื่อบันทึกผลการรวมคะแนนของผู้ที่ออกเสียงในห้องประชุมในวาระที่หนึ่ง ซึ่งเป็นบันทึกที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ ได้บันทึกผลการลงมติในวาระที่หนึ่งว่า มีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ดังนั้น จึงต้องรับฟังว่า องค์ประชุมในที่ประชุมมีการลงมติในวาระที่หนึ่ง มีจำนวนสมาชิกสภาอยู่ตามบันทึกการลงมติดังกล่าว และเป็นการประชุมลงมติที่ไม่ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖

ส่วนคำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่งมาเพิ่มเติม ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ นั้น ก็ยอมรับว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม และได้ชี้แจงต่อไปด้วยว่าข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุม และสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภา

จนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังชี้แจงว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกในแต่ละท่าน

ในเรื่องนี้เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภา นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ที่กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลงมติที่ปรากฏชัดเจนว่า ในการลงมติในวาระที่หนึ่งในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ มีผู้ร่วมพิจารณาและลงมติไม่ครบองค์ประชุม แม้จะอ้างเป็นเสียงข้างมากเมื่อคิดเทียบกับผู้ไม่เห็นด้วยหรืองดเว้นไม่ออกเสียง แต่เมื่อสมาชิกสภาที่เข้าประชุมทั้งหมดมีจำนวนไม่เกือบทึ่หนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาซึ่งไม่ครบเป็นองค์ประชุมแล้ว ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าคะแนนเสียงที่มีอยู่นั้นเป็นเสียงข้างมากได้

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ ก็เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภา และเมื่อเข้าประชุมแล้วจะลงมติออกเสียงลงคะแนนอย่างไรก็เป็นเอกสิทธิ์ที่ต้องกระทำและแสดงเจตนาให้ปรากฏในที่ประชุมของสภา โดยจะต้องปรากฏหลักฐานในบันทึกการออกเสียงลงคะแนนหรือไม่ออกเสียง ดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๘

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า องค์ประชุมของสภาจะต้องมีอยู่ตลอดเวลาของการพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การลงชื่อผู้เข้าประชุมในครั้งแรกก่อนเปิดการประชุมเป็นเพียงเพื่อให้เห็นว่ามิสมาชิกครบจำนวนองค์ประชุมที่จะเปิดประชุมต่อไปได้เท่านั้น แต่การคงอยู่ของจำนวนสมาชิกเพื่อให้ครบองค์ประชุม จะต้องมิอยู่ในตลอดไปเสมอ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติ เมื่อมีข้อสงสัยว่าที่ประชุมมีสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมก็จะมีผู้ขอให้ครบองค์ประชุมซึ่งเป็นการปฏิบัติที่เกิดขึ้นเป็นปกติในการประชุมสภา เพราะถ้าถือว่าการลงชื่อครั้งแรกก่อนเปิดประชุมครบแล้ว ถือว่าเป็นองค์ประชุมในครั้งนั้นตลอดไป ก็คงไม่มีการขออนับองค์ประชุมเกิดขึ้นแต่อย่างใด ความสำคัญขององค์ประชุมในการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ นั้น ความจริงแล้วไม่ได้มีอยู่แต่เฉพาะในองค์กรตาม

กฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างเช่น การประชุมของบริษัทตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาไว้ที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ เป็นบรรทัดฐานในเรื่องของ องค์กรประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่า การลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิก มาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการประชุม หลังจากที่โจทก์กับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะที่ลงมติไม่ครบ องค์ประชุม เป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อลงมติในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. วาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุม ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ จึงเห็นว่า การประชุม เพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เมื่อการลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นการลงมติโดยไม่ชอบ ด้วยบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีผลเกี่ยวกับการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้เห็นชอบในร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ด้วยเสียงข้างมากตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในวาระที่สองและวาระที่สาม จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะได้วินิจฉัยแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ก็สมควรวินิจฉัยด้วยว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลายประการ ดังเช่นในกรณีดังต่อไปนี้

ร่างมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาแบ่งงานตามสายงานเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ และรับผิดชอบตามขอบเขตของงานที่ได้รับมอบหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันกำหนด เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๕ (๕) (๖) (๗) และ (๘) มาตรา ๒๔ วรรคสาม มาตรา ๒๕ วรรคสอง มาตรา ๓๒ วรรคสอง มาตรา ๓๓ วรรคสองและวรรคสาม มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และ มาตรา ๔๓ หรือกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องประชุมและเห็นชอบร่วมกัน

ในการประชุมตามวรรคหนึ่งให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มาประชุม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาประชุมเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม”

ข้อความในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๑๕ ที่กำหนดว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๒) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๓) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๔) ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

(๕) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริง

(๖) ออกระเบียบเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๗) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าใช้จ่าย เบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคล และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

(๘) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๙) ออกระเบียบหรือปฏิบัติการอื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน โดยให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธาน และมาตรา ๒๔๔ กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ว่า มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ซึ่งมีใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดและมีสภาพบังคับโดยตรงแต่ต้องเป็นการรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ดังนั้น อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดเรื่องการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตามร่างในมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๐ จึงมีใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องที่ได้มีการสอบสวนหาข้อเท็จจริง หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๔ คือ การสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ และมีอำนาจที่จะกระทำการได้ในลักษณะทำนองเดียวกับศาล ดังเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ (๓) ว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และกำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ (๔) ว่า มีอำนาจตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร อันเป็นการให้อำนาจเข้าไปตรวจสอบสถานที่ โดยไม่ต้องมีหมายค้นจากศาล การกำหนดให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินมีในลักษณะดังกล่าว จึงไม่สัมพันธ์กับภารกิจและไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔

สำหรับการปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เดิมได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๓๐ (๔) ว่า “นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๔) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงต้องแก้ไขโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน และแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามร่างในมาตรา ๓ (๑) จะกำหนดว่า ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ และบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๒ วรรคหก จะบัญญัติว่า “ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็สมควรที่จะต้องปรับปรุงโดยวิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ (๑) ก็ได้กำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระที่มีความสำคัญและถือเป็นองค์ประกอบหลักของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อสนับสนุนให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุผลตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะต้องพิจารณาให้ความสำคัญกับการตรากฎหมายจัดตั้งหน่วยงานอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นไปโดยสอดคล้องกับการจัดองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่กำหนด
เรื่องหน่วยงานอิสระขององค์กรไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยไว้ข้างต้น รองประธานศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๓๐๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.อักษราทร จุฬารัตน

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายกิติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง { ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ข้อเท็จจริง
ตามคำร้องสรุปได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติ
แห่งชาติพิจารณา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒
เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒
ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะบรรจุ
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว เข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้
สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในประเด็นปัญหาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้อง
มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ก่อนการพิจารณาอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมหรือไม่

จึงให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาข้อกฎหมายว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาใช้บังคับกับการพิจารณาของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการ การพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่าไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้ใน มาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้เฉพาะกับ การพิจารณาเท่านั้น

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีความเห็นว่า ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอมาพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง หรือไม่ ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๒) จึงส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ให้คำรับรอง

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อจักได้พิจารณาว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.ว่า สมควรกำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม และควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “ชุมชน” ที่จะมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน และก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงพิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอเข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว (วาระที่ ๑) ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม ๘๖ คน
- เห็นด้วย ๘๖ เสียง
- ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- งดออกเสียง ๐ เสียง
- ไม่ลงคะแนน ๐ เสียง

ที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับฯ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลขานุการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ และนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับฯ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้คงใช้ข้อบังคับฯ ในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี โดยให้นำบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ศ. ไปบัญญัติรวมไว้เป็นหมวดหนึ่งแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่ ๒ จำนวน ๘ ครั้ง และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่ ๒ จำนวน ๒ ครั้ง แล้วมีมติว่า ควรนำบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งแยกออกจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ จึงได้เสนอรายงานการพิจารณาแยกออกเป็นสองฉบับ คือ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ พิจารณาเสร็จแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ ๒ เริ่มต้นด้วย ชื่อร่างคำปรารภแล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่ ๑ โดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๔๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๐๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดีได้มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) ประกอบข้อ ๒๗ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องจัดทำคำชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือให้ศาลรัฐธรรมนูญภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า การที่ได้ส่งคำร้องให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑ และได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว ทั้งได้จัดส่งพร้อมเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแล้ว จึงไม่มีความประสงค์ที่จะเสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใดอีก

นายสุรชัย ภูประเสริฐ เลขานุการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการพิจารณาและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบุนบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

พลเอก ชีรเดช มีเพียร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๗/๖๓๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวม ๒ ฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก นอกจากนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ที่มีถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีความว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนในส่วนสาระสำคัญของร่างกฎหมาย แม้จะมีเนื้อหาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่อง ตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็มีได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ แล้ว และมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่เพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดีจึงมีหนังสือเรียกเอกสารหรือหลักฐานสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่ ๑ และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่ ๒ และที่ ๓ ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และขอทราบจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ณ วันประชุมดังกล่าวจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นายสมศักดิ์ มนูญิจู รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภา ได้มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปความได้ว่า ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. (วาระที่ ๑) จำนวน ๒๑๒ คน

จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จำนวน ๒๔๒ คน และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. (วาระที่ ๒ และที่ ๓) จำนวน ๒๐๖ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง จำนวน ๒๔๐ คน

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และเอกสารประกอบตามคำร้อง ประกอบคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตรารึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อพิจารณาประการแรกมีว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. หรือไม่ เห็นว่า การที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ตามมาตรา ๑๒๗” นั้น หมายความว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องทำหน้าที่แทนรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสามตามที่บัญญัติซึ่งเป็นบทหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๖ บัญญัติไว้ในระหว่างที่ยังไม่มีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญนี้ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ดังกล่าว เป็นการดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๒ ซึ่งวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า ของมาตรานี้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอ การพิจารณา กรอบเวลาในการพิจารณา และคะแนนเสียงในการลงมติไว้โดยเฉพาะอย่าง ชัดแจ้งว่า “ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา”

ดังนั้น กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องดำเนินการโดยองค์กรตามที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรานี้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ ก็บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้โดยตรง หรือมิฉะนั้นก็ต้องไม่ระบุงองค์กรที่จะเป็นผู้พิจารณากฎหมายไว้โดยเฉพาะตามทีบัญญัติในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๐ มาตรา ๓๐๖ และมาตรา ๓๐๘ เพราะหากให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีองค์ประกอบเพียงสภาเดียวเป็นองค์กรที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินนี้แล้วหลักการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๒ วรรคสี่และวรรคห้าดังกล่าว รวมทั้งขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีสถานะสูงกว่าร่างพระราชบัญญัติธรรมดาโดยทั่วไปด้วยความละเอียดรอบคอบย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลให้ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติแทนรัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพียงชั่วคราว ในระหว่างที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ย่อมไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้ และไม่ชอบที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญได้ โดยเหตุผลตามที่วินิจฉัยมาดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ฉบับนี้

ข้อพิจารณาประการต่อไปมีว่า การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขึ้นการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงได้ความตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จำนวน ๒๔๒ คน สมาชิกไม่มาประชุม จำนวน ๓๐ คน ต่อมาในวันดังกล่าวเวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และมีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ

ปรากฏผล ดังนี้

- จำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม ๘๖ คน
- จำนวนสมาชิกที่เห็นด้วย ๘๖ เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- จำนวนสมาชิกที่งดออกเสียง ๐ เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่ลงคะแนน ๐ เสียง

ได้พิจารณาเกี่ยวกับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวแล้ว มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำการกลับ
เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพัน โดยมติของ
พรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณา
เรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็น
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ กำหนดว่า “ให้สมาชิก
ผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกคราว และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุมให้สมาชิก
เข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม
เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง ”

เห็นว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามที่บทเฉพาะกาลของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภา ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๔๐ ดังกล่าว ก็ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงจะเป็นองค์ประชุม ซึ่งสมาชิกที่มาประชุม
ตามมาตรา ๑๒๖ ย่อมต้องหมายความถึงสมาชิกที่เข้าร่วมอยู่ในการประชุมในคราวนั้นด้วย
มิใช่เพียงแต่มีการลงชื่อมาประชุมแล้วไม่ได้เข้าร่วมในที่ประชุม เพราะข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ ก็กำหนดให้สมาชิกที่ลงชื่อมาประชุมเข้านั่งในที่ที่จัดไว้เมื่อมีสัญญาณ
ให้เข้าประชุม เมื่อการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาในชั้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่ ๑ คราวนี้ มีจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม

๘๖ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น ซึ่งมีอยู่ จำนวน ๒๔๒ คน จึงไม่เป็นองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขึ้นการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลตามข้อพิจารณาที่ได้วินิจฉัยมาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง กรณีจึงไม่จำเป็นต้อง วินิจฉัยในประเด็นที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกต่อไป

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ ได้ตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๓๐๒ วรรคสี่ วรรคห้า

นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และร่างพระราชบัญญัติ ฯ ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว เข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในประเด็นปัญหาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนการพิจารณาอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมหรือไม่ จึงให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาข้อกฎหมายว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๓ การตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของ
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า
ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้
ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้
ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่าง
พระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ
ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตรา
พระราชบัญญัติมาใช้เฉพาะกับการพิจารณานั้น

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีความเห็นว่า ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอมาพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง
ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... ประธานสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติได้พิจารณาวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งจะต้องมีคำรับรองของ
นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๒) จึงส่งร่าง
พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกันด้วยเหตุที่
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... ได้กำหนดให้ยกเลิก
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีบทบัญญัติ
ที่สำคัญแยกออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ศ. ได้รับการพิจารณาและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายก่อนร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถูกยกเลิกไป โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับพร้อมกันไป เพื่อจะได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในเวลาเดียวกัน ดังนั้นจึงสมควรชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไว้จนกว่านายกรัฐมนตรีได้ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อจักได้พิจารณาว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ว่า สมควรกำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม และควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “ชุมชน” ที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประกอบกับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติใกล้จะสิ้นสุดลง ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้เสนอเข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว (วาระที่หนึ่ง) ดังนี้

จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม	๘๖ คน
เห็นด้วย	๘๖ คน
ไม่เห็นด้วย	๐ คน
งดออกเสียง	๐ คน
ไม่ลงคะแนน	๐ คน

ที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง
ชั้นกรรมการ โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕
ข้อ ๑๑๕

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งว่า
นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้เสนอ และนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแล้ว เข้าระเบียบวาระการประชุม
ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุม
ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น
คณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน (ซึ่งเป็นชุดเดียวกันกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.) เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลา
แปรญัตติตามข้อบังคับฯ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้คงใช้ข้อบังคับฯ ในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
เป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี โดยให้นำบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
พ.ศ. ไปบัญญัติรวมไว้เป็นหมวดหนึ่งแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๘ ครั้ง และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๒ ครั้ง

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวเสร็จแล้ว
โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาแล้วมีมติว่า ควรนำบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งแยกออกจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไป
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงได้เสนอรายงานการพิจารณา
แยกออกเป็นสองฉบับ คือ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พิจารณาต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้ว โดยที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สามโดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญฯ จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สามเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๓/๔๐๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อทำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็น ผู้เกี่ยวข้องได้ทำความชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ชี้แจงว่าการดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนแล้วสำหรับในส่วนสาระสำคัญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ดำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและ

เสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบอบบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่าการที่ได้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว ทั้งได้จัดส่งพร้อมเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแล้ว จึงไม่มีความประสงค์ที่จะเสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใดอีก

๓. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวม ๒ ฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก โดยมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สรุปได้ดังนี้

(๑) มีการแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และ มาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สาระสำคัญในส่วนเนื้อหา โดยสรุปเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ เช่น ในหมวด ๓ การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๔๔ หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ หมวด ๕ การติดตามประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๒๕๑

นอกจากนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ที่มีถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการ ตามกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แม้จะมีเนื้อหาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่อง ตามที่ได้มีการบัญญัติรับรอง ใช้ในรัฐธรรมนูญ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่ง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา กฎหมายไว้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕ แล้ว และมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้นโดยถูกต้องตาม รัฐธรรมนูญแล้ว

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และ ในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและสามของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๕.๓๐ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๐.๐๐ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยและมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๔๑
ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้น
โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ

(๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความ
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรวินิจฉัยตามประเด็น (๑) ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีกระบวนการตราที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิก
มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม
เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม ตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น
ในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธาน
ในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียง
ลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้
เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการลับ
เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของ
พรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้ง่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๘ “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”

ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามมาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง และลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จากเอกสารในสำนวนปรากฏว่า ในการประชุมวาระที่หนึ่ง มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๒๔๒ คน แต่ในชั้นลงมติรับหลักการปรากฏว่ามีสมาชิกลงมติเห็นด้วยจำนวน ๘๖ คน โดยไม่มีผู้คัดค้าน ไม่มีผู้ที่ไม่ลงคะแนนและไม่มีผู้ที่ไม่เห็นด้วย จากข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นการยืนยันว่า ในขณะลงมติรับหลักการมีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดเพียง ๘๖ คนเท่านั้น ดังนั้น แม้อ่อนเปิดประชุมจะมีสมาชิกลงชื่อเข้าร่วมประชุม จำนวน ๒๑๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ทำให้เปิดการประชุมได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งก็ตาม แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคสอง ยังบัญญัติว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักเกณฑ์ในการลงมติไว้ก็เพื่อให้สมาชิกทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมลงมติว่าจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยจะต้องมีสมาชิกครบองค์ประชุมอย่างแท้จริง ส่วนการที่สมาชิกคนใดจะใช้สิทธิงดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนนหรือลงมติแต่ไม่เห็นด้วย สมาชิกนั้นจะต้องอยู่ในที่ประชุม จึงจะนับเป็นองค์ประชุม ในขณะที่ลงมติได้ ดังนั้น องค์ประชุมจึงมิได้หมายความว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้วผลก็จะเป็นว่าหลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาข้างต้น ดังนั้น เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีกระบวนการตราที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ แล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นอื่นอีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คร่าขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๒๖ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรัญ หัตถกรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ
แผ่นดิน พ.ศ. ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
มาตรา ๑๔๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พิจารณา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน
รัฐธรรมนูญ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะบรรจุร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และร่างพระราชบัญญัติ ฯ ทั้งสองฉบับดังกล่าว เข้าระเบียบวาระ
การประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในประเด็นปัญหาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ
การเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี ก่อนการพิจารณาอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม
หรือไม่ จึงให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของ
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาข้อกฎหมายว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตรา

พระราชบัญญัติ มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่าไม่ต้องนำบทบัญญัติ มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีความเห็นว่า ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอมาพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง หรือไม่ ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรการ ๑๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๒) จึงส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกัน ด้วยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญแยกออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้รับการพิจารณาและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายก่อนร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถูกยกเลิกไปโดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับพร้อมกันไป เพื่อจะได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในเวลาเดียวกัน ดังนั้น จึงสมควรชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไว้จนกว่า นายกรัฐมนตรีได้ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อจักได้พิจารณาว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ว่า สมควรกำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม และควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “ชุมชน” ที่จะมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจน

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประกอบกับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติใกล้จะสิ้นสุดลง ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอเข้าระเบียบวาระการประชุม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว (วาระที่หนึ่ง) ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม ๘๖ คน
- เห็นด้วย ๘๖ เสียง

แผ่นดิน พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พิจารณาต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ
ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาเสร็จแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐
ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติ
ในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๔๐
(๒) ของรัฐธรรมนูญ จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ
แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็น
กฎหมาย ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม ๑๔๘ คน
- เห็นด้วย ๑๔๖ เสียง
- ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- งดออกเสียง ๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๑ เสียง

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๐๕ ลงวันที่
๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการประจำคดีมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนด
ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) ประกอบข้อ ๒๗
เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ และมีหนังสือแจ้งให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธาน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน จัดทำคำชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือให้ศาลรัฐธรรมนูญภายในเจ็ดวัน
นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า การที่ส่งคำร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และได้ชี้แจง เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว ทั้งได้จัดส่งพร้อมเอกสารอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแล้ว จึงไม่มีความประสงค์ที่จะเสนอความเห็น หรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใดอีก

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายสุรชัย ภูประเสริฐ) มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบอบบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (พลเอก ชีรเดช มีเพียร) มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๗/๖๓๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวมสองฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สรุปได้ดังนี้

(๑) มีการแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และมาตรา ๓๐๒ (๑)

(๒) สาระสำคัญในส่วนเนื้อหา โดยสรุปเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ เช่น ในหมวด ๓ การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ (๑) และ (๕) หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ (๓) และมาตรา ๒๕๑

นอกจากนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ที่มีถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าการดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฯ แม้จะมีเนื้อหาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่อง ตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แล้ว และมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่เพียงพอแก่การพิจารณา วินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดี จึงมีหนังสือเรียกเอกสารหรือหลักฐานสำเนาลายมือชื่อ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามในวันพิจารณาชั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุม พิจารณาในวาระที่สองและที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน และขอทราบจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุม ดังกล่าวจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รองเลขาธิการวุฒิสภา (นายสมศักดิ์ มนูญปิยะ) ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนา ลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุมในวันพิจารณาชั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ในวันประชุมดังกล่าว สรุปได้ว่า

วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๘.๓๐ นาฬิกา (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา (วาระที่สองและที่สาม)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๓/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งมีบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง คือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการและในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่า ข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรี จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่าง พระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบ โดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการ เพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการ ตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติ ที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่ วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๘ ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกคราว และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนนำเสนอขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทุกฉบับ ก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จากบทบัญญัติดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อีกประการหนึ่ง

โดยผู้เสนอเรื่องไม่จำเป็นต้องกำหนดประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไป แต่หากข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่เป็น สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นตกไปเฉพาะส่วน ที่ขัดหรือแย้งนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ก็เนื่องจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ก่อนการประกาศใช้บังคับ จึงต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน ซึ่งแตกต่างกับการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ที่จะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ เท่านั้น สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว จะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายได้ก็เฉพาะกรณีมีปัญหาว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินั้นมีปัญหาความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเสนอผ่านศาลตามมาตรา ๒๑๑ เสนอผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๕ (๑) เสนอผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือประชาชนเสนอโดยตรง ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒ โดยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่วนกฎหมายลำดับรอง รัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยโดยให้ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๔๕ (๒) และมาตรา ๒๕๗ (๓)

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ จึงให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่เสนอมาตรวจสอบนี้ ซึ่งมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเรื่ององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ การริเริ่มเสนอกฎหมายต่อองค์กรนิติบัญญัติ การพิจารณาร่างกฎหมาย และการประกาศใช้บังคับกฎหมายไว้ โดยในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาล สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓

การที่จะพิจารณาว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องมีองค์ประกอบถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ประกอบกับมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ มีจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งปรากฏตามเอกสารประกอบคำร้องตามเอกสารหมายเลข ๘ ที่ผู้ร้องส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภาที่เลขาธิการวุฒิสภาส่งต่อศาลตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้อง สรุปในสาระสำคัญได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงมีจำนวน ๒๔๒ คน และมีผู้ลงชื่อมาประชุมเวลา ๐๘.๓๐ นาฬิกา

จำนวน ๒๑๒ คน แต่ปรากฏจากบันทึกการลงมติในวาระที่หนึ่ง เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา ว่ามีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง ๘๖ คน โดยมีผู้เห็นด้วยทั้งหมด ๘๖ คน

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องมีการประชุมปรึกษา และแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุม ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภามีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทำตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่น” และบัญญัติในวรรคสองว่า “การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งตามมาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติเรื่ององค์ประชุมและการลงมติโดยมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับมาตรา ๑๒๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ๒๕๓๘ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ ก็ได้บัญญัติเรื่องจำนวนองค์ประชุมไว้เช่นเดียวกันว่า ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๑ กำหนดองค์ประชุมไว้เพียงหนึ่งในสาม ของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา และแม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง จะกำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม...” ก็เป็นเรื่องการสันนิษฐานจากการลงชื่อของผู้มาประชุมว่าครบองค์ประชุมแล้ว ซึ่งหมายถึงว่าก่อนที่จะเป็นองค์ประชุมต้องมีสมาชิกลงชื่อเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ในขั้นตอนการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือ และแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องประกอบด้วยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของสมาชิก ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๐๕ และข้อ ๑๑๐

ก็กำหนดว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ โดยในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายขององค์รณิติบัญญัติที่ผ่านมาตามที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บัญญัติไว้ ก็มีการพิจารณาเป็นสามวาระดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๐ ว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้ (๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา (๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา...” ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง จึงเป็นการลงมติว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรับร่างกฎหมายที่เสนอเข้ามาหรือไม่ หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติว่าไม่รับร่างกฎหมายในวาระที่หนึ่งนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะตกไป แต่ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้รับร่างกฎหมายไว้พิจารณา ร่างกฎหมายนั้นก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

ปัญหาว่าองค์ประชุมในการลงมติในวาระที่หนึ่งจะถือเอาตามรายชื่อที่สมาชิกลงชื่อมาประชุม หรือจะถือเอาตามจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในขณะลงมติ

ในประเด็นนี้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๖๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิก

ที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็น ตามที่ปรากฏในรายงานประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติก็นับถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกแต่ละคน ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ กำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง และวาระที่สองโดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สามโดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดเรื่องการออกเสียงลงคะแนนไว้ในข้อ ๖๒ ว่า ภายใต้อัตลักษณ์ของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำการเป็นการเปิดเผย เว้นแต่เมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน ขอให้กระทำการลับ จึงให้ลงคะแนนลับ แต่ถ้าสมาชิกคัดค้านและมีผู้รับรองมากกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมสภา ก็ให้ลงคะแนนโดยเปิดเผย และกำหนดเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๓ ว่า การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยให้ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานสภากำหนด และจะใช้วิธีอื่นได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมสภานุมัติ หรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ กรณีที่สมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน หากเป็นกรณีออกเสียงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีใช้เครื่องออกเสียงหรือออกเสียงลงคะแนนลับ โดยวิธีใช้เครื่องออกเสียง ข้อบังคับการประชุมข้อ ๖๘ กำหนดไว้ว่า สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่มีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนทางฝ่ายที่ยังนับคะแนนเสียงยังไม่เสร็จได้ หรือในกรณีออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีอื่น

อาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งให้นับคะแนนเสียง จึงแสดงให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดเรื่องการลงมติของสภา ซึ่งจะใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยโดยวิธีการใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเป็นหลัก ส่วนการที่สมาชิกจะออกเสียงลงคะแนนอย่างไร ซึ่งแม้จะเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกก็ตาม แต่สมาชิกที่จะออกเสียงลงมติต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อออกเสียงลงคะแนน และเมื่อนับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ประธานสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ อีกทั้งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๗๒ ก็กำหนดไว้ว่า เลขานุการสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยการลงมติดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นความลับ อันเป็นบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบว่าการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละสภาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งเป็นการยืนยันหลักองค์ประชุมตามที่วินิจฉัยข้างต้น

ข้อเท็จจริงปรากฏตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นการรายงานผลการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนไว้ว่า สมาชิกผู้ใดเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง และไม่ลงคะแนนเสียง ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า ในขณะการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมเพื่อออกเสียงลงคะแนนทั้งหมดจำนวนเท่าใด และครบองค์ประชุมหรือไม่ แม้ว่าในขณะที่เปิดประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๖๔ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จะมีผู้ลงชื่อเข้าประชุมเวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา จำนวน ๒๑๒ คน ซึ่งมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงจำนวน ๒๔๒ คน ก็ตาม แต่องค์ประชุมในขณะที่มีการลงมติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เมื่อเวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา มีผู้เข้าร่วมประชุมจริงและอยู่ในที่ประชุมจำนวน ๘๖ คน ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง คือจำนวน ๒๔๒ คน จึงเป็นการประชุมที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การประชุมสภาต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม และการที่จะถือเป็นมติของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นั้น จะต้องมียกองค์ประกอบ

และจำนวนของผู้เข้าประชุมครบองค์ประชุมเสียก่อน และเมื่อครบองค์ประชุมแล้ว การลงมติของ
ที่ประชุมจึงจะถือเอาเสียงข้างมากของที่ประชุมได้ การที่จะถือเอาจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม
เป็นองค์ประชุมของสภาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตลอดไปในการประชุมวันนั้น โดยไม่ถือเอา
จำนวนสมาชิกของสภาที่มีอยู่ขณะลงมติและอยู่ในที่ประชุมของสภา จึงเป็นการลงมติของสภาที่ขัดต่อ
เจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และข้อบังคับการประชุมสภา
นิตិบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

สำหรับในส่วนขององค์ประกอบขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญ
เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓ ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้ง
มีจำนวนยังไม่ครบ ๒๐๐ คน ไม่อาจดำเนินการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภตามบทบัญญัติ
ของกฎหมายและในระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิก
วุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภา
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ และศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องขององค์ประชุม
และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่า การลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิมาประชุมไม่ถึง
กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีการประชุมหลังจาก
ที่โจทก์กับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะที่ลงมติไม่ครบ
องค์ประชุม เป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย
เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๐๗/๒๕๔๕ ที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ ที่ ๘๖๑/๒๕๒๕ และที่ ๑๔๕๕/๒๕๐๐
ดังนั้น องค์ประชุมและองค์ประกอบขององค์ประชุมจึงมีความสำคัญในการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ
และแสดงเจตนาออกมาในรูปมติที่ประชุม ซึ่งถือเอาเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของสมาชิกเป็นมติของ
ที่ประชุมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง
ประกอบกับมาตรา ๑๔๐ บัญญัติไว้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมและ
อยู่ในที่ประชุมขณะลงมติดีมีจำนวนสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติ คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติได้ เมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง การลงมติ

ในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการที่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเสียงข้างมาก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๒๔ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม จึงเห็นว่าการตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ และมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปทั้งฉบับ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

แม้ว่าจะได้วินิจฉัยแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ แล้วก็ตาม เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ยังมีข้อความที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ควรวินิจฉัยไว้ เช่น

มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ที่มีข้อความว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาแบ่งงานตามสายงาน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ และรับผิดชอบตามขอบเขตของงานที่ได้รับ มอบหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกัน กำหนด เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๕ (๕) (๖) (๗) และ (๘) มาตรา ๒๔ วรรคสาม มาตรา ๒๕ วรรคสอง มาตรา ๓๒ วรรคสอง มาตรา ๓๓ วรรคสองและวรรคสาม มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ หรือกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องประชุมและเห็นชอบร่วมกัน” และเมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้ในส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ว่าด้วยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับการรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดดังกล่าวมีลักษณะต้องกระทำร่วมกันทั้งคณะ บางเรื่องไม่อาจแบ่งแยกหรือมอบให้คนใดคนหนึ่งกระทำแทนได้ และถือเป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็น

สาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ ประกอบกับมาตรา ๒๔๒ ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวนสามคน และให้มีประธานด้วยหนึ่งคน อำนาจหน้าที่ที่สำคัญจึงต้องกระทำโดยองค์คณะ ทั้งสามคน จึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ มีข้อความที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และ มาตรา ๒๔๔

มาตรา ๑๕ (๓) ที่มีข้อความว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา” เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา ๑๕๗ วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ค) บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วย กฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณา พิพากษาอรรถคดีของศาล จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นว่านั้น รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ฝ่าย นิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาล มีความเป็นอิสระต่อกันในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการแบ่งแยก อำนาจ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ค) จะให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้ แต่ก็มิมีบทบัญญัติห้ามไว้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ดังนั้น การที่มาตรา ๑๕ (๓) มีข้อความให้ผู้ตรวจการ แผ่นดินมีอำนาจ ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบ การพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมิได้มีข้อความกำหนดให้ชัดเจนตามบทห้ามของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ค) ตอนท้าย ที่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งคำว่า “ขอให้ศาลส่ง...” นั้น ไม่ชัดเจนว่าเป็นบทบังคับให้ศาลต้องส่งหรือเป็นดุลพินิจของศาล หากเป็น บทบังคับให้ศาลต้องส่งพยานหลักฐาน มาตรา ๑๕ (๓) จึงมีข้อความที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ ทั้งขัดต่อหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ของศาลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งนี้ แม้มิได้มีข้อความในมาตรา ๑๕ (๓) ในทางปฏิบัติ หากมี

การขอให้ศาลส่งพยานหลักฐานเพื่อไปประกอบการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลก็อาจมีดุลพินิจสั่งให้หากไม่มีผลต่อการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

มาตรา ๑๕ (๔) ที่มีข้อความให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ “ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร” และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๔๖ ที่มีข้อความว่า “ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๕ (๔) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งมาตรา ๑๕ (๔) การตรวจสอบสถานที่ที่กำหนดไว้แล้วนั้นไม่ชัดเจนว่ามีความหมายถึงสถานที่ใดบ้าง การใช้ข้อความเช่นนี้ย่อมหมายรวมถึงเคหสถานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ด้วย ตามมาตรา ๓๓ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๑๔ (๓) ที่มีข้อความเช่นนี้จึงขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ จึงมีข้อความที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๘ ที่มีข้อความว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๑๕ ที่มีข้อความว่า “ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๓ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่รายงาน แล้วแต่กรณี” เห็นว่า การที่มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๕ มีข้อความกำหนดให้บุคคลตามที่กำหนดไว้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญานั้น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ทางศาลได้” มาตรา ๓๕ ที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง การกล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความ

หรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชนอันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว
เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ
บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน
ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๖๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ
หน่วยงานของรัฐ ฯ ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน
หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น และมาตรา ๖๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและ
ร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของ
รัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ซึ่งการที่มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๕ มีข้อความกำหนดไว้เช่นนั้นก็มีผลว่า
ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลดังกล่าวไม่อาจฟ้องร้องบุคคลนั้น
ต่อองค์กรตุลาการหรือศาลได้ จึงเป็นข้อความที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ แม้ไม่มีข้อความตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๕
ดังกล่าว ผู้ที่กระทำโดยสุจริตก็ย่อมได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒
วรรคสอง และในส่วนกรณีที่เป็นประโยชน์สาธารณะก็ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง
แล้ว ดังนั้น มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๕ จึงมีข้อความที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลที่พิจารณาวินิจฉัยข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

นายเจริญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายธานีศ เกศวพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และเอกสารประกอบ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พิจารณา ตามมาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะบรรจุร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้
สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป ในประเด็นปัญหาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
ที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ โดยให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็น
เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาข้อกฎหมายว่า ในการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะต้องนำบทบัญญัติ
ในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับ
กับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย หรือไม่

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพราะ

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

คณะกรรมการประสานงานฯ มีความเห็นสรุปว่า ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอมาเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา นั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ถึงแม้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับการเงินซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถบรรจุเข้าวาระการประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาได้ก็ตาม แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกัน ด้วยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญแยกออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้รับการพิจารณาและประกาศบังคับใช้ เป็นกฎหมายก่อนร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถูกยกเลิกไปโดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับพร้อมกันไป เพื่อจะได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในเวลาเดียวกัน ดังนั้น จึงสมควรชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไว้จนกว่า นายกรัฐมนตรีได้ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. นั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร จึงแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ว่า สมควรมิมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมและสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใด นอกจากนั้น การกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้นั้น ควรมีนิยามความหมายของคำว่า “ชุมชน” เพื่อมิให้เกิดปัญหาว่าผู้ใดเป็นผู้แทนชุมชนที่จะมีสิทธิในการเสนอเรื่องร้องเรียน

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประกอบกับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใกล้เคียงสิ้นสุดลง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอเข้าระเบียบวาระการประชุมก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้ลงนามให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. (ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้เสนอ) ในวาระที่หนึ่ง ดังนี้

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม	๘๖	เสียง
- เห็นด้วย	๘๖	เสียง
- ไม่เห็นด้วย	๐	เสียง
- งออกเสียง	๐	เสียง
- ไม่ลงคะแนน	๐	เสียง

ที่ประชุมมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สองชั้นกรรมาธิการ โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๑๕

ต่อมาวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ และนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแล้ว เข้าระเบียบวาระการประชุม

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๖๘/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๕ คน (ซึ่งเป็นชุดเดียวกันกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.) เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับฯ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้งดใช้ข้อบังคับฯ ในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี โดยให้นำบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไปบัญญัติรวมไว้เป็นหมวดหนึ่งแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๘ ครั้ง และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๒ ครั้ง จนเสร็จ โดยมีมติว่า ควรนำบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งแยกออกจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน

เสนอ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และได้เสนอรายงานการพิจารณาแยกออกเป็นสองฉบับ คือ รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วมีประเด็นเบื้องต้นต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง” และมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ในคราวประชุมครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และได้แจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อทำคำชี้แจงและเสนอความเห็น ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงยื่นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของ นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการทูลเกล้าฯ และ ขึ้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและ เสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และ ในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการ ตรากฎหมายไว้ครบถ้วน ตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า เหตุผล และความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน

รัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวม ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก โดยมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สรุปได้ดังนี้

(๑) มีการแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สาระสำคัญในส่วนเนื้อหา โดยสรุปเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ เช่น ในหมวด ๓ การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๒๕๑

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๓. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นการดำเนินการตาม มาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว

พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกขั้นตอนจัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๙.๓๐ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๐.๐๐ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

๕. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ค่วนที่สุดที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ชี้แจงเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

(๑) องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง

(๒) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนน ตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏ ในรายงานการประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๒ จึงกำหนดประเด็นพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ โดยมีประเด็นพิจารณา ๒ ประเด็น คือ (๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และ (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ต่อไปจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นดังกล่าวไปตามลำดับ

ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามคำร้อง

เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๕.๓๐ นาฬิกา มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อ มาประชุมจำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๒ คน จึงมีผู้ไม่มาประชุม ๓๐ คน ต่อมาในวันดังกล่าว ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม ๘๖ คน เห็นด้วย ๘๖ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย ไม่มีผู้งดออกเสียง และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติเรื่ององค์ประชุมตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เรื่องการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๐ และเรื่องประธานสภามีอำนาจดำเนินกิจการให้เป็นไปตามข้อบังคับตามมาตรา ๑๒๕ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ มาใช้บังคับในการประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ด้วย โดยเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่าการประชุมต้องมีสมาชิกลงชื่อ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม นั้น มีเจตนารมณ์ให้มีสมาชิกเข้าประชุมจริงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม มิใช่ถือจำนวนที่สมาชิกลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เพราะหากแปลความเช่นนั้นก็เท่ากับว่าจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มีความสำคัญเพียงแค่ลงชื่อให้เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น โดยสมาชิกมิได้มีความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการพิจารณาและลงมติในร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องที่จะเข้าสู่การประชุมของสภาเลย ซึ่งน่าจะมีเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุมไว้ในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เพราะมิฉะนั้น จะกลายเป็นว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมถึง ๑๒๑ คน ซึ่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๒๔๒ คน อันเป็นการครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และสามารถเริ่มประชุมได้ ครั้นการประชุมดำเนินการมาจนกระทั่งถึงวาระขึ้นลงมติ เหลือสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุมและออกเสียงลงมติเพียง ๑๐ คน และผลการลงมติปรากฏว่า

มีสมาชิกลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ ๖ คน และไม่เห็นชอบ ๔ คน ก็จะถือได้ว่าได้คะแนนเสียงเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่ง และถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว การตีความหมายของเรื่ององค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง จึงเกิดผลประหลาดชนิดที่ไร้เหตุผลโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติเรื่ององค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น นอกจากจะมุ่งประสงค์ให้ต้องมีสมาชิกสภาจำนวนอย่างน้อยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมาประชุมให้ครบองค์ประชุม เพื่อให้สมาชิกทุกคนที่มาเข้าร่วมประชุมจนครบองค์ประชุมนั้น ได้มีส่วนร่วมในการประชุม และลงมติในประเด็นที่พิจารณาตามภาระหน้าที่หลักของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ยังหมายถึงอำนาจแห่งการดำเนินการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย ดังนั้น การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงหาใช่พิจารณาว่ามีสมาชิกครบองค์ประชุมเฉพาะเพียงขณะที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเริ่มเปิดประชุมสภาเท่านั้นไม่ หากแต่การมีสมาชิกสภาครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น จะต้องดำรงอยู่ตลอดเวลาที่มีการประชุมตลอดจนกระทั่งถึงวาระการออกเสียงลงมติด้วย ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) บัญญัติว่า การออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา ซึ่งมีความหมายอยู่ในตัวว่าในชั้นตอนนี้อองค์ประชุมก็ต้องชอบตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งด้วย ดังนั้น แม้ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติประชุมครั้งที่ ๖๔ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๕.๓๐ นาฬิกา จะมีผู้ลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๒ คน ซึ่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่ในขณะนั้น อันเป็นการครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ต่อมาเมื่อที่ประชุมพิจารณาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. กลับปรากฏว่า มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาประชุมจริงเพียง ๘๖ คน จึงเท่ากับว่าในขณะที่ลงมติวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสมาชิกมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือไม่ถึง ๑๒๑ คน เพราะในขณะนั้นสมาชิกที่มีอยู่จริงจำนวน ๒๔๒ คน องค์ประชุมในขณะที่ลงมติจึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และเมื่อองค์ประชุมไม่ชอบย่อมมีผลให้การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) ไปด้วย เมื่อเห็นว่าองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในวาระ

ที่หนึ่งชั้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ชอบแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า องค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองและที่สามชอบหรือไม่ ทั้งไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นที่สองที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่ทำให้ผลของการวินิจฉัยเปลี่ยนไป

อาศัยข้อเท็จจริงและบทกฎหมายดังที่ได้วินิจฉัยมา จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

นายธานีศ เกศวพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง { ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง

เรื่อง ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติ ส่งร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่สถานีบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควร
ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดีได้มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนด
ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๓ (๕) ประกอบข้อ ๒๓
เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ และมีหนังสือแจ้งให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธาน
รัฐสภา จัดทำคำชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือให้ศาลรัฐธรรมนูญภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่
ได้รับหนังสือ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า การที่ได้ส่งคำร้อง
ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และได้ชี้แจง
เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว ทั้งได้จัดส่งพร้อมเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบแล้ว จึงไม่มีความประสงค์ที่จะเสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใดอีก

นายสุรชัย ภูประเสริฐ เลขานุการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหาสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบอบบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

พลเอก ชีรเดช มีเพียร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๓/๖๓๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า

เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีบทบัญญัติเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาปรับปรุงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวม ๒ ฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
สรุปได้ดังนี้

(๑) มีการแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และ
มาตรา ๓๐๒ (๑)

(๒) สาระสำคัญในส่วนเนื้อหา โดยสรุปเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐
มีการแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อย มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ เช่น ในหมวด ๓ การตรวจสอบ
องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔

(๑) และ (๔) หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้
สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล และ
จัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ (๓)
และมาตรา ๒๕๑

นอกจากนี้ ประชาชนผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ที่มีถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีความว่า
การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการ
ตามกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฯ แม้จะมีเนื้อหา
ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่อง ตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ
แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ
ของบุคคลแต่อย่างใด ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วน
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แล้ว และมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า
“ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น”

เมื่อปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเสนอโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ที่กำหนดให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ส่วนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการพิจารณาและลงมติรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง และวาระที่สอง ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในวาระที่สาม ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ ดังนั้น กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นสาระสำคัญหรือไม่ เห็นว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบอบบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายบุรีชัย มาประณีต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายวิชัย ชื่นชมพูนุท ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๓/๔๐๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ โดยข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบมาตรา ๓๐๒ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ทั้งนี้ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีบัญชาให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการประสานงานฯ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ คณะกรรมการประสานงานฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมาเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามมาตรา ๑๔๒

วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงพิจารณาอนุญาตบรรจुर่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ โดยพลเอก ชีรเดช มีเพียร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน แดงหลักการและเหตุผลของร่าง ฯ ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หลังจากสมาชิกอภิปรายเสร็จแล้วผู้ทำหน้าที่ประธานจึงปิดอภิปรายและขอมติรับหลักการ ปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไว้พิจารณา และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สองชั้นกรรมาธิการโดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำนวน ๘ ครั้ง จากนั้นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ แทนประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ รายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และขอให้นำเสนอที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

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

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณากรณีตามคำร้องนี้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๕๑ บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เงินกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตาม มาตรา ๑๒๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ กับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลง พระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณากรณีตามคำร้องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่

ประเด็นที่สาม บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

กรณีตามประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การประชุม สภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ ถูตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุม ไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า การลงมติข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมาก เป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในการ รับหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ ตึกรัฐสภา เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๐๕ นาฬิกา ระบุว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาครบองค์ประชุมและการพิจารณารายการที่ ๕ ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ระบุว่าที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และตั้งคณะกรรมการ

วิสามัญพิจารณาจำนวน ๑๕ คน ฯลฯ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการทักท้วงเรื่ององค์ประชุม แต่จากเอกสารประกอบระบุว่าจำนวนสมาชิกลงชื่อประชุม ๒๑๒ คน สมาชิกทั้งหมด ๒๔๒ คน จำนวนที่เข้าประชุม ๘๖ คน เห็นด้วย ๘๖ คน ไม่เห็นด้วย ๐ คน งดออกเสียง ๐ คน ไม่ลงคะแนน ๐ คน จึงมีปัญหว่าในการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งนั้นมีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติไว้ว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ฯลฯ เห็นว่าปัญหาเรื่ององค์ประชุมเป็นปัญหาข้อเท็จจริงจะมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือไม่ ต้องถือตามแต่ละสภามีมติรับรองไว้ หากจะทักท้วงว่าไม่ครบองค์ประชุมจะต้องมีการตรวจนับในขณะที่ประชุมว่ามีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการนับองค์ประชุมและเอกสารบันทึกการประชุมซึ่งสภารับรองแล้วระบุว่ามิใช่ผู้มาประชุมครบองค์ประชุม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ แล้ว ส่วนเอกสารที่เข้าหน้าทีบันทึกไว้ว่าจำนวนที่เข้าประชุม ๘๖ คน คำว่าผู้ที่เข้าประชุมตามเอกสารมีนัยแตกต่างจากคำว่าผู้มาประชุมและลงชื่อรับรองการมาประชุมไว้เป็นหลักฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เอกสารของเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจฟังหักล้างบันทึกการประชุมที่สภามีมติรับแล้วได้ ส่วนมติที่ประชุมเมื่อผู้ซึ่งเห็นด้วยเป็นเอกฉันท์ จึงถือว่าเป็นเสียงข้างมากแล้ว ฉะนั้นการประชุมในวาระที่หนึ่งของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

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

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

กรณีตามประเด็นที่สาม พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. โดยเรียงลำดับตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๕ หมวด ๑ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๒๒ หมวด ๒ การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๓๔ หมวด ๓ การตรวจสอบองค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม มาตรา ๓๕ หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๓๖ ถึงมาตรา ๓๙ หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ถึงมาตรา ๔๒ หมวด ๖ การรายงานประจำปี มาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๔๔

หมวด ๓ บทกำหนดโทษ มาตรา ๔๕ ถึงมาตรา ๔๗ และบทเฉพาะกาล มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๐
แล้วไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายสมชาย พงษ์ชา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๐๘ ลงวันที่
๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย
วิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) ประกอบข้อ ๒๗ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม
๒๕๕๑ โดยมีหนังสือแจ้งให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานผู้ตรวจการแผ่นดินชี้แจง
หรือทำความเข้าใจเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือแจ้งว่า ไม่มีความประสงค์
เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใด

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ส่งบันทึกคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรี สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
และตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือชี้แจงว่า ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นผู้รักษาการ
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒
ได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ
โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้อง

และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่และวรรคหก โดยนำรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญและไม่มีปัญหาในการปฏิบัติเป็นหลักในการพิจารณาปรับปรุง ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ และมาตรา ๓๐๒ ในส่วนเนื้อหาให้มีการปรับปรุงถ้อยคำเล็กน้อยและบัญญัติอำนาจขึ้นใหม่ เช่น ในหมวด ๓ การตรวจสอบ องค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์การในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ (๑) และ (๔) หมวด ๔ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐ หมวด ๕ การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ (๓) และมาตรา ๒๕๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ดำเนินการตามกระบวนการ และขั้นตอนครบถ้วน จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับ รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุม การตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้ในส่วนที่ ๘ ของหมวดดังกล่าว ประเด็นในการ พิจารณาวินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงมีข้อพิจารณาวินิจฉัยทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราและข้อความ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

ประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน พ.ศ. นั้น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้ เงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในมาตรานี้”

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

และมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗”

ข้อเท็จจริงได้ความว่า เมื่อพลเอก ชีรเดช มีเพียร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ (๑) ได้ดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แล้วได้ส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ เพื่อพิจารณา ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

แต่ปรากฏตามบัญชีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุมตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ท้ายหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า ในการประชุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา นั้น มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน แต่เวลาลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการในวันเดียวกัน ปรากฏว่ามีจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม ๘๖ คน ลงมติเห็นด้วย ๘๖ คน ไม่เห็นด้วย ๐ งดออกเสียง ๐ และไม่ลงคะแนน ๐ เท่ากับว่าขณะที่ประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีจำนวนสมาชิกอยู่ในห้องประชุมทั้งหมด ๘๖ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

ปัญหาชั้นนี้มีว่า การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการดังกล่าวชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) บัญญัติให้การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา และมาตรา ๑๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาจะต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุมและข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ กำหนดให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุมให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว ย่อมมีความหมายชัดเจนว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาตินอกจากจะต้องมีองค์ประชุมครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดในเวลาเปิดประชุมแล้วยังจะต้องมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมในเวลาที่มีการลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่น้อยกว่าองค์ประชุมด้วย เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มีจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม ๘๖ คน แม้สมาชิกทุกคนจะลงมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวอันเป็นเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในที่ประชุมในขณะนั้น ก็ตาม แต่เมื่อจำนวนสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๒๑ คน อันจะเป็นองค์ประชุมเช่นนี้ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๔๐ (๑) ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ ย่อมส่งผลให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่วาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง เมื่อเป็นดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับข้อความแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๓๖๓ โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๔๐ (๑)

นายสมชาย พงษ์ธา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ