

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๐

วันที่ ๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ส่งความเห็นของนายเจตน์ ศิริธรานนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๓๖ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ดังนี้

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต่อผู้ร้องเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



ครั้งที่ ๓๖/๒๕๖๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง แล้วลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการ วิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๖/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่สอง และลงมติ ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่สาม และผู้ร้องได้ส่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และให้แจ้งผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้แจ้ง ความเห็นมายังผู้ร้อง

ต่อมานายเจตน์ ศิรธรานนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา คือ ในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ บุคคลดังกล่าวยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ต่อไป โดยการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันหมายถึงการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่เข้าสู่ตำแหน่ง และในกรณีที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ



ที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ แล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งคำว่า “ต่อไปเพียงใด” นั้น ย่อมมีความหมายสองกรณี คือ ให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปหรือไม่ หรือให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปอีกเป็นระยะเวลาเท่าใด คำว่า “เพียงใด” น่าจะหมายถึงแต่เพียงช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ จะกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเท่านั้น ไม่หมายความรวมถึงการให้บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระการดำรงตำแหน่งทั้งหมดเท่าที่เหลื่ออยู่ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๓ ไม่มีบทบัญญัติโดยยกเว้นว่าไม่ต้องนำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มาใช้บังคับ ดังนั้น แม้จะมีบทบัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องจะได้บัญญัติไว้ก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ ที่บัญญัติว่า “ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ เว้นแต่กรณีตาม (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มิให้นำมาใช้บังคับ” จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นายเจตน์ ศิรธรานนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ จึงเสนอความเห็นต่อผู้ร้อง เพื่อให้ผู้ร้องส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑)



ประกอบมาตรา ๒๖๓ หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณา และเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ พร้อมทั้งให้แจ้งผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคห้า บัญญัติไว้ และเมื่อครบกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑ ซึ่งมาตรา ๘๑ ประกอบมาตรา ๑๔๕ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔๘ ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสิบวันนับแต่ วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ประกอบมาตรา ๑๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ซึ่งตามมาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติใดก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความ



- ๕ -

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเสนอความเห็นต่อผู้ร้อง และผู้ร้องได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้อง ไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ผู้ร้องทราบ พร้อมทั้งให้ผู้ร้องพิจารณาอบหมายสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติซึ่งเป็นผู้แทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้เสนอความเห็นฝ่ายเสียงข้างน้อย จำนวนหนึ่งคน และผู้แทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายเสียงข้างมากที่ลงมติเห็นชอบ ในวาระที่สาม จำนวนหนึ่งคน มาชี้แจงพร้อมทำความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ ส่งความเห็นเป็นหนังสือของสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นผู้แทนของผู้เสนอความเห็นฝ่ายเสียงข้างน้อย และของผู้แทนสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายเสียงข้างมากที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม โดยไม่มีผู้ใดมาชี้แจง ศาลรัฐธรรมนูญตั้งรับความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งสองฝ่ายไว้ประกอบการพิจารณา มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑. ความเห็นเป็นหนังสือของนายเจตน์ ศิรธรานนท์ ผู้แทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้แทนของผู้เสนอความเห็นฝ่ายเสียงข้างน้อย สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ได้บัญญัติ เรื่องการดำรงตำแหน่งของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ใน วันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญไว้ โดยวรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “... การดำรงตำแหน่งต่อไป เพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว...” ซึ่งคำว่า “เพียงใด” น่าจะ หมายถึงแต่เพียงช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งที่เหมาะสมตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ นี้ จะได้กำหนดขึ้น ไม่หมายความว่ารวมถึงการให้บุคคลดังกล่าว ดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระการดำรงตำแหน่งทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่



- ๖ -

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ไม่ได้บัญญัติยกเว้นว่าไม่ต้องนำคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ ดังนั้น แม้มาตรา ๒๗๓ บัญญัติให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องจะได้บัญญัติไว้ก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญด้วย การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ กำหนดบทยกเว้น แต่กรณีตาม (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มิให้นำมาใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๘ วรรคหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ ที่ได้กำหนดบทยกเว้น โดยไม่ต้องมีคุณสมบัติตามร่างมาตรา ๘ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ จึงเป็นร่างมาตราที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒. ความเห็นเป็นหนังสือของนายสมชาย แสวงการ ผู้แทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฝ่ายเสียงข้างมากที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม สรุปได้ว่า การทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ นั้น ย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ในการบัญญัติกฎหมายซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือสถานะของบุคคลจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม และหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ เมื่อพิจารณากรณีบุคคลที่สมัครเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมคาดหมายว่า เมื่อตนเป็นผู้มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติ หากได้รับการแต่งตั้งโดยชอบตามกฎหมายแล้ว ย่อมสามารถดำรงตำแหน่งจนครบวาระตามที่กฎหมายบัญญัติและจะไม่มีการบัญญัติกฎหมายใด มากระทบสิทธิที่มีอยู่ มิฉะนั้นหากรัฐปล่อยให้ความไม่แน่นอนในนิติฐานะของบุคคลหรือไม่ปกป้อง สิทธิของบุคคลที่เคยได้รับมาอย่างชอบธรรมก็จะทำให้รัฐนั้นไม่อาจเป็นรัฐที่ปกครองภายใต้ หลักนิติธรรมได้ และการกำหนดบทเฉพาะกาลในกฎหมายแต่ละฉบับนั้น จะมีความมุ่งหมายใช้เฉพาะ



- ๗ -

ในช่วงเวลาหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับกฎหมายนั้น หากเป็นเรื่องสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายเดิม โดยทั่วไปแล้วก็จะกำหนดรับรองสิทธิประโยชน์ที่บุคคลได้รับมาโดยผลของกฎหมายฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไปให้คงมีอยู่ต่อไป ซึ่งการกำหนดบทเฉพาะกาลนี้ ถือเป็นนิติประเพณีที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึง การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ บัญญัติไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไว้แตกต่างกัน ดังนั้น การที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเดิมอยู่ต่อไปหรือไม่นั้น จะวิเคราะห์ถึงเหตุผล ประสพการณ์ อำนาจหน้าที่ และการทำงานของแต่ละองค์กร และการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕๖ ก็เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ตามบริบทและความจำเป็นของกฎหมายภายใต้ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ และหลักการทั่วไปในการพิจารณาร่างกฎหมาย จึงเห็นว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และความเห็นเป็นหนังสือของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งสองฝ่ายแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับ



- ๘ -

สภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงัก จนกว่ากลไกที่กำหนดขึ้นใหม่ หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้ แล้วแต่กรณี

หลักการนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” โดยเป็นการรับรองสถานะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการรับรองสถานะข้างต้นได้กำหนดไว้เป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และช่วงที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ประกาศใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติ



- ๕ -

ไว้แต่อย่างใด ซึ่งการจะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดนั้น อาจกำหนดได้หลายรูปแบบ เช่น ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติดำรงตำแหน่งต่อไปได้ หรือให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด ทั้งนี้ การจะกำหนดในรูปแบบใดจะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นและสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง โดยร่างมาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ เว้นแต่กรณีตาม (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มิให้นำมาใช้บังคับ” ซึ่งเป็นร่างบทเฉพาะกาลว่าด้วยการดำรงตำแหน่งต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้กฎหมายเดิมที่ล้นผลกับกฎหมายใหม่ที่ใช้บังคับ ในส่วนของการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวใช้บังคับตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง และผู้แทนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายเสียงข้างมากได้ให้ความเห็นยืนยันว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาตามบริบท ความจำเป็นของกฎหมาย และหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดิน



ก็มีได้มีความเห็นว่าเป็นไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ โดยร่างบทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปออกเป็นสองส่วน คือ

(๑) ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งต่อไป ร่างบทบัญญัตินี้กำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) คุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ ร่างบทบัญญัตินี้กำหนดมิให้นำคุณสมบัติบางประการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมาใช้ โดยกำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุตามมาตรา ๑๘ แต่มิให้นำกรณีตาม (๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มาใช้บังคับ

เมื่อร่างมาตรา ๕๖ เป็นเพียงร่างบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสถานะของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้กฎหมายฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างราบรื่น รวมทั้งเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องหยุดชะงัก การกำหนดในรูปแบบของบทเฉพาะกาลดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่คำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญแล้ว โดยการกำหนดรูปแบบดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินก็อาจมีความแตกต่างจากรูปแบบขององค์กรอิสระอื่นได้

ส่วนข้อที่ว่า ร่างมาตรา ๕๖ ที่กำหนดให้ยกเว้นการนำมาตรา ๘ มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๘ มีผลให้ร่างมาตราดังกล่าว



- ๑๑ -

มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติ เรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติ ของบุคคลดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การที่ร่างมาตรา ๕๖ กำหนดการยกเว้นคุณสมบัติบางประการ ตามรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่ร่างมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ





- ๑๒ -

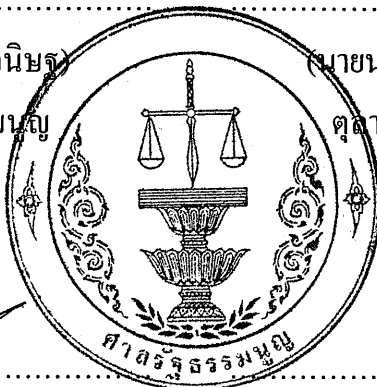
(คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐)

(นายเจริญ ภัคดีชนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชัย ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลนุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวริทธิ์ กังสศิเทียม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิตติมตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ