

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๐

วันที่ ๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” เป็นบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ว่าด้วยการรองรับสถานะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อขณะเวลานี้ได้มีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ เว้นแต่กรณีตาม (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มิให้นำมาใช้บังคับ” เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งอยู่ของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ โดยมีสาระสำคัญเป็นสองส่วน คือ

(๑) การกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๒ วรรคห้า บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง หรืออาจพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั่นคือ การตายหรือลาออก

(๒) การกำหนดเหตุยกเว้นในเรื่องคุณสมบัติ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มาตรา ๕๖ กำหนดมิให้นำเอาคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มาใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ โดยมาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนดโดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๘ วรรคสอง

เห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้การดำรงอยู่ในตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่อไปเพียงใดนั้นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

หมายความว่า การดำรงอยู่ในตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะมีระยะเวลาเท่าใด ย่อมขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรนั้น ๆ เป็นสำคัญ แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ยอมรับในหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะดำรง อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้เพียงใดนั้นย่อมต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ อาจบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นอยู่ต่อไปจนครบวาระเดิมที่มีอยู่ หรือให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระที่มีคุณสมบัติครบถ้วนคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป หรือให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะก็ได้ ย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสม เหตุผล ความจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพในการบริหาร เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยต้องยอมรับว่าอำนาจและหน้าที่ของแต่ละองค์กรอิสระ มีความแตกต่างกันไป ดังนั้น การที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นของการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเพียง องค์กรที่ให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือคณะรัฐมนตรี หรือแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อผู้มาร้องเรียน และเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมิได้มีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดและผลของการใช้อำนาจจะไปกระทบสิทธิหรือเสรีภาพ ของประชาชนได้และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนี้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับเป็นการรักษา สิทธิประโยชน์ที่บุคคลซึ่งได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งมาโดยชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดิมได้ถูกจำกัดสิทธิที่ได้รับมาแล้วโดยชอบธรรม จึงบัญญัติ ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ เว้นแต่กรณีตาม (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มิให้นำมาใช้บังคับนั้นจึงเป็น บทบัญญัติที่มีเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมเพียงพอและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... มาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ