

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๓๖ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ โดยเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา คือ ในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ บุคคลดังกล่าวยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันหมายถึงการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่เข้าสู่ตำแหน่ง และในกรณีที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ แล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งคำว่า “ต่อไปเพียงใด” นั้นย่อมมีความหมายสองกรณี คือ ให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปหรือไม่ หรือให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปอีกเป็นระยะเวลาเท่าใด คำว่า “เพียงใด” น่าจะหมายถึงแต่เพียงช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ จะกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเท่านั้น ไม่หมายความว่ารวมถึงการให้บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระการดำรงตำแหน่งทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ไม่มีบทบัญญัติโดยกเว้นว่าไม่ต้องนำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ ดังนั้น แม้จะมีบทบัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องจะได้บัญญัติไว้ก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ บัญญัติให้ยกเว้นคุณสมบัติบางประการตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปได้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเสนอความเห็นต่อผู้ร้อง และผู้ร้องได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงัก จนกว่ากลไกที่กำหนดขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้ แล้วแต่กรณี

หลักการนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง โดยเป็นการรับรองสถานะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการรับรองสถานะข้างต้นได้กำหนดไว้เป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และช่วงที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ประกาศใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติไว้แต่อย่างใด 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 เป็นร่างบทเฉพาะกาลว่าด้วยการดำรงตำแหน่งต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้กฎหมายเดิมที่สิ้นผลกับกฎหมายใหม่ที่บังคับใช้บังคับ ในส่วนของการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวใช้บังคับตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง และผู้แทนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายเสียงข้างมากได้ให้ความเห็นยืนยันว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาตามบริบทความจำเป็นของกฎหมายและหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้มีความเห็นที่ไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยร่างบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปออกเป็นสองส่วน คือ

(๑) ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งต่อไป ร่างบทบัญญัตินี้กำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) คุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ ร่างบทบัญญัตินี้กำหนดมิให้นำคุณสมบัติบางประการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมาใช้ โดยกำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุตามมาตรา ๑๘ แต่มิให้นำกรณีตาม (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มาใช้บังคับ

เมื่อร่างมาตรา ๕๖ เป็นเพียงร่างบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสถานะของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้กฎหมายฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างราบรื่น รวมทั้งเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องหยุดชะงัก การกำหนดในรูปแบบของบทเฉพาะกาลดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่คำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว โดยการกำหนดรูปแบบดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินก็อาจมีความแตกต่างจากรูปแบบขององค์กรอิสระอื่นได้

ส่วนข้อที่ว่า ร่างมาตรา ๕๖ ที่กำหนดให้ยกเว้นการนำมาตรา ๘ มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๘ มีผลให้ร่างมาตราดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การที่ร่างมาตรา ๕๖ กำหนดการยกเว้นคุณสมบัติบางประการตามรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่ร่างมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายสุรศักดิ์ มาประณีต นายจรูญ ภักดีธนากุล นายซัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังศศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๒๗ ก วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๐

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายสุภัทร แสงประดับ

นายภาสพงษ์ เรณูมาศ ผอ.กค.๕

นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ ผอ.สค.๓

นายชวลิต ศรีโฉมงาม ผู้เชี่ยวชาญ

ย่อโดย นายสุภัทร แสงประดับ

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ