

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๒

วันที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
หรือไม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ
ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม
ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ
ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๑๓๕ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ
ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

มาตรา ๑๔๐ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔๑ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่ว่าวินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป

ความเห็น

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่งบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ว่าให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราหรือเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมต้องหมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งกระบวนการตราและเนื้อหาด้วย จึงมีความเห็นในประเด็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. รวม ๒ ประการ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหา

ประการที่หนึ่ง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๖ ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ ถึงมาตรา ๑๔๑ โดยกำหนดผู้มีสิทธิเสนอและวิธีการพิจารณาไว้ ดังนี้

ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ กำหนดผู้มีสิทธิเสนอไว้รวม ๓ ประเภท ประเภทที่หนึ่ง คือ คณะรัฐมนตรี ประเภทที่สอง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และประเภทที่สาม คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาเป็นสามวาระ และกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนไว้ โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการและวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา ส่วนการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา นอกจากนี้ มาตรา ๑๔๐ วรรคสองยังได้กำหนดให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ ในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

พิจารณาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้เสนอโดยนายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๑ ส่วนที่ ๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการเสนอโดยผู้มีสิทธิเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ (๒) และ (๓)

ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ปรากฏข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาว่า ในแต่ละสภาได้มีการพิจารณาเป็นสามวาระ และมีการออกเสียงลงคะแนนในวาระทั้งสามเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง

สำหรับการที่มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง กำหนดให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ก็ได้ตรวจสอบแล้วว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสี่ และได้มีบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอครบถ้วนตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า อีกทั้งได้ตรวจสอบความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงิน เห็นว่า ได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๓ และจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ก็เห็นว่าไม่มีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องการเงินแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ฉบับที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วนี้ ก็ได้มีการระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ คือ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๒ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง แล้ว

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ประกอบด้วย ความทั่วไป หมวดต่าง ๆ รวม ๗ หมวด และบทเฉพาะกาล ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

ในส่วนของความทั่วไป ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับชื่อร่าง วันที่ร่างมีผลใช้บังคับ และนิยามศัพท์ ไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หมวด ๑ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน มีปัญหาเกี่ยวกับมาตราที่ต้องพิจารณาว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวม ๔ ข้อ

ข้อ ๑ มาตรา ๘ (๑) ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินต้อง “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด”

พิจารณาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ บัญญัติอยู่ในหมวด ๗ ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งหมด ๔ องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยให้นับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ (๑) ซึ่งเป็นคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้ คือ ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ร่างมาตรา ๘ (๑) ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ว่า ต้องมีสัญชาติไทย โดยการเกิด มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรีไว้ว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ (๑) กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ คือ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๑ (๑) บุคคลที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๑) ไว้ว่าต้องมีสัญชาติไทย โดยการเกิด และกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายตุลาการ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับแต่งตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๐๕ (๑) ว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด นอกจากนี้

รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางประเภทไว้ว่าต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด เช่น คุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ และมาตรา ๒๔๖ ประกอบมาตรา ๒๐๕

การที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ แสดงว่ารัฐธรรมนูญได้มอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่ตัดสินใจกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเอง ซึ่งการที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๘ (๑) กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด นั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรฐานในการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และเปรียบเทียบกับการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ (๑) ว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ซึ่งทั้งกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่างก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในระนาบเดียวกันที่ได้ถูกรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรไว้ในลักษณะเดียวกันแล้ว จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๘ (๑) ย่อมเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามร่างมาตรา ๘ (๑) ที่กำหนดคุณสมบัติว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และแม้อาจมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าการกำหนดเช่นนี้เป็นทางเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ห้ามมิให้กระทำหรือไม่ก็ตาม แต่พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและตรวจสอบการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ ละเลยการปฏิบัติตามหน้าที่ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมทั้งเรื่องการค้าเงินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นการดูแลประชาชนและคุ้มครองประโยชน์

สาธารณะ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรอื่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำอันมีผลกระทบต่อประชาชน อีกชั้นหนึ่ง การสรรหาบุคคลเข้ามาทำหน้าที่เช่นนี้ จำเป็นต้องได้บุคคลที่มีความผูกพันกับประเทศไทยและประชาชนชาวไทยอย่างแท้จริง จึงกำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด การกำหนดคุณสมบัติเช่นนี้ แม้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติก็ตาม แต่ก็เป็น การกำหนด เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่ในการดูแลและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งดูแลให้ ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้อย่างจริงจัง การกำหนดคุณสมบัติเพื่อให้ได้ บุคคลมาปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นนี้ ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ทุกคนอย่างเสมอภาคกัน จึงมิได้ขัดต่อความเสมอภาคในการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม แต่อย่างใด

ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๘ (๑) กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๒ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นใหม่”

พิจารณาแล้ว แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นใหม่ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคห้า จะกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวก็ตาม แต่การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๑๐ วรรคสอง บัญญัติให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นใหม่ก็ไม่ได้เป็นการขยายระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด เพราะบัญญัติไว้โดยกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ไว้ชัดเจนว่าให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกระทั่งมีการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นใหม่ แต่ร่างมาตรา ๑๐ วรรคสองนี้

กลับเป็นบทบัญญัติที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งทำหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำ อันมีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ต้องหยุดชะงักไปเพราะการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว อีกทั้งเมื่อเทียบเคียง กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็พบว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๒ และมาตรา ๒๕๒ ตามลำดับ ได้บัญญัติหลักความต่อเนื่องของการปฏิบัติหน้าที่ไว้เช่นเดียวกันนี้

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

มาตรา ๑๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๓ มาตรา ๑๑ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่เหลือผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวนสองคน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินที่อาวุโสสูงสุดปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน จนกว่าจะมีการแต่งตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินคนใหม่”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๒ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ได้รับเลือก เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และตามร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของประธาน ผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ต่างหากจากผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น การกำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้มีอำนาจออกกระเบียบ หรือประกาศต่าง ๆ โดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง มีประธานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน การที่ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๑๑ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่อาวุโสสูงสุดปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน คนใหม่ ย่อมเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และไม่ได้ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

มาตรา ๑๑ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมร่วมกันพิจารณาแบ่งงานเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและรับผิดชอบตามขอบเขตของงานที่ได้รับมอบหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันกำหนด เว้นแต่กรณีตามวรรคสาม”

พิจารณาแล้ว การที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้บางส่วนในมาตรา ๒๔๔ และให้มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่และการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่เช่นว่านั้น บางกรณีเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะขององค์กรเดี่ยวโดยผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนแยกจากกันได้ เช่น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของข้าราชการตามมาตรา ๑๓ เป็นต้น บางกรณีเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะขององค์กรกลุ่มคือ โดยการใช้อำนาจร่วมกันโดยการประชุมเห็นชอบร่วมกันของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือต่อศาลปกครองตามมาตรา ๑๔ เป็นต้น ในส่วนของการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะขององค์กรเดี่ยวโดยผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนแยกจากกันนั้น เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินต้องปฏิบัติงานที่มีลักษณะงานหลากหลาย เช่น การตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำร้องเรียนการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนต้องติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งงานดังกล่าวข้างต้นนี้มีขอบเขตงานที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคลและงานหลากหลายมาก การแบ่งงานกันทำในระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดิน ย่อมทำให้งานในภาพรวมขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมร่วมกันพิจารณาแบ่งงานเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและรับผิดชอบตามขอบเขตของงานที่ได้รับมอบหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันกำหนด เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๒ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน จึงเป็นบทบัญญัติที่ทำให้งานในภาพรวมขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ...
มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หมวด ๒ ว่าด้วยการร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง นั้น
เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องเรียน วิธีการร้องเรียน ตลอดจนวิธีการพิจารณาสอบสวน
หาข้อเท็จจริงตามการร้องเรียน เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ในการพิจารณาสอบสวนเรื่องตามคำร้องเรียน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑)

พิจารณาแล้ว ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หมวด ๓ ว่าด้วยการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม
โดยให้นำบทบัญญัติหมวด ๒ มาใช้โดยอนุโลม

พิจารณาแล้ว ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หมวด ๔ ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นบทบัญญัติ
รายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๒)

พิจารณาแล้ว เป็นไปโดยสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๒)
มาตรา ๒๖๕ วรรคสาม และมาตรา ๒๘๐ จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หมวด ๕ ว่าด้วยการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ
เป็นบทบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๓)

พิจารณาแล้ว เป็นไปโดยสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๓)
จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หมวด ๖ ว่าด้วยการรายงานประจำปี เป็นบทบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติ
ตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๔)

พิจารณาแล้ว เป็นไปโดยสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๔)
จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หมวด ๗ ว่าด้วยบทกำหนดโทษ เป็นบทบัญญัติที่มีไว้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ
ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปได้สมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ของการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีองค์กร
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

พิจารณาแล้ว ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

บทเฉพาะกาล เป็นบทบัญญัติที่สืบต่อการดำเนินการ องค์กร และหน่วยธุรการ ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรากฎหมายโดยทั่วไป

พิจารณาแล้ว ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยไว้ จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งกระบวนการตราและเนื้อหา

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ