

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๐

วันที่ ๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ ฉบับ ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และวรรคสองบัญญัติว่า การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จะจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และต้องมุ่งหมายให้มีการขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ และต้องทำให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และวรรคห้าบัญญัติว่า เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ถ้าศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ให้แจ้งให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งที่มีจำนวนสิบเอ็ดคน ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือประธานองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมอบหมายฝ่ายละห้าคน เพื่อพิจารณาแล้ว

เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อให้ความเห็นชอบ ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่ถึงสองในสามดังกล่าว ให้ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการวิสามัญเสนอและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ดังที่ปรากฏในคำปรารภตอนหนึ่งว่า ให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศ ขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยหมวด ๑๒ ว่าด้วยองค์กรอิสระ ส่วนที่ ๑ บททั่วไป และส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน อันเป็นบทลวานั้นได้บัญญัติกำหนดการได้มา คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ และในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. บทเฉพาะกาล มาตรา ๕๖ กำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ เว้นแต่กรณีตาม (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มิให้นำมาใช้บังคับ

เมื่อพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบ และความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งสองฝ่ายแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยมีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดกลไกการดำเนินการตามหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจโดยสุจริต เทียบธรรม กล่าวหา และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลยพินิจ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะส่งเสริม สนับสนุน และให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน ลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๖ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ดังกล่าว ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า เมื่อครบกำหนดสิบวันแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้แจ้งความเห็นมายังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ดังกล่าวไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญมีนัยคือ การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ ฉบับ ประกอบด้วยบรรทัดฐานทางกฎหมาย ซึ่งวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสถาบันและกลไกทางการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดิน การป้องกันและปราบปรามการทุจริต การตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉะนั้น กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญย่อมถือเป็นกระบวนการนิติบัญญัติที่ดำเนินต่อเนื่องจากกระบวนการสถาปนารัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่ละฉบับเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้น

โดยในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองสถานะของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้ยังคงอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยการพ้นจากตำแหน่งย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งในบทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ ได้กำหนดการดำรงอยู่ในตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความต่อเนื่อง และเป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามเจตนารมณ์ของบทเฉพาะกาล (transitory provisions) อันเป็นเรื่องเฉพาะของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ในช่วงเริ่มแรกหรือช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของกฎหมาย ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า “บทเฉพาะกาล” ไว้ว่า หมายถึง “บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้บังคับกฎหมายใหม่ที่มีต่อกรณีที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายใหม่ใช้บังคับ หรือวิธีดำเนินการกับกรณีข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหรือในวันใช้บังคับกฎหมายใหม่ หรือที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่กำหนดภายหลังจากที่กฎหมายใหม่ใช้บังคับแล้ว”

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีสาระสำคัญเป็นสองส่วน คือ

(๑) การกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระ

ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับขณะนั้น คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๒ วรรคห้า บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง หรืออาจพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา ๙ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐

(๒) การกำหนดข้อยกเว้นในเรื่องคุณสมบัติเฉพาะ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ กำหนดมิให้นำเอาคุณสมบัติตามมาตรา ๘ อันเป็นคุณสมบัติเฉพาะมาเป็นเหตุให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง โดยมาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินว่า จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๘ วรรคสอง

ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า มิได้แจ้งความเห็นมายังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังปรากฏในคำปรารภประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่งบัญญัติให้ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรอิสระจะดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ย่อมแสดงให้เห็นว่า การดำรงอยู่ของแต่ละองค์กรอาจมีความแตกต่างกันได้ตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบ คุณสมบัติเฉพาะ วาระการดำรงตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พบว่าในส่วนองค์ประกอบ มาตรา ๒๒๘ วรรคหนึ่ง คงบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีองค์ประกอบจำนวนสามคนเช่นเดิม ในส่วนของคุณสมบัติเฉพาะ มาตรา ๒๒๘ วรรคสอง ได้บัญญัติคุณสมบัติไว้โดยถือว่าสูงกว่าบทบัญญัติเดิมที่กำหนดคุณสมบัติไว้ แต่เพียงต้องเป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์ ในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่ง มาตรา ๒๒๙ บัญญัติให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี เพิ่มขึ้นจากบทบัญญัติเดิมที่กำหนดไว้เพียงหกปี และในส่วนของหน้าที่และอำนาจนั้น มาตรา ๒๓๐ มิได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มมากขึ้นในภาพรวมแต่อย่างใด โดยได้ลดอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินการด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ หากพิจารณาในเรื่องรูปแบบของการใช้อำนาจนั้น การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเพียงองค์กรที่ให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรี หรือแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้มาร้องเรียนและเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเมื่อเห็นว่ามีการนิยบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ อันเป็นบทเฉพาะกาล กำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ เว้นแต่กรณีตาม (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มิให้นำมาใช้บังคับ เนื่องจากได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะไว้สูงขึ้นกว่าบทบัญญัติเดิมนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความเหมาะสมเพียงพอ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะสถาบันหลักที่มีหน้าที่ตรวจสอบ

การใช้อำนาจรัฐและมีบทบาทสัมพันธ์กับการทำงานของกลไกต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพความจำเป็นของสถานการณ์ในช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบการเมืองในขณะนี้ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติมาตรา ๒๗๓วรรคหนึ่งแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ