

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๐

วันที่ ๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

บทกฎหมายและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๘๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔๕ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

มาตรา ๑๓๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

(๑) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑

(๒) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

(๓) ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

มาตรา ๑๔๕ ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔๔ ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

มาตรา ๑๔๘ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรึเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๒๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน

มาตรา ๒๒๙ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ถ้าศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการ

ร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ให้แจ้งให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งคณะกรรมการการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งมีจำนวนสิบเอ็ดคน ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือประธานองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมอบหมายฝ่ายละห้าคน เพื่อพิจารณาแล้วเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อให้ความเห็นชอบ ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่ถึงสองในสามดังกล่าว ให้ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการการวิสามัญเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑

มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๔๒ วรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

มาตรา ๒๔๒ วรรคห้า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ตรวจการแผ่นดินพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(๓) ลาออก

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘

(๕) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๖) ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๗) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๗ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ของรัฐธรรมนูญ

(๘) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

๔. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

มาตรา ๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน

(๒) ผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน

ลักษณะการมีประสบการณ์ และกิจการอันเป็นสาธารณะตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด ในการกำหนดดังกล่าวให้คำนึงถึงการที่จะได้บุคคลที่มีประสบการณ์อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน

มาตรา ๑๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ตรวจการแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๙ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๖ ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ เว้นแต่กรณีตาม (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มิให้นำมาใช้บังคับ

ความเห็น

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการตราและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ กระบวนการตราและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติหลักเป็นการทั่วไป หมวด ๗ ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ตามมาตรา ๑๓๑ มาตรา ๑๓๒ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๑๔๘ และกระบวนการตราและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทเฉพาะกาล ตามมาตรา ๒๖๗

กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติหลัก นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ และมาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ก่อนที่ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๘๑ (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า (๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า วรรคสอง บัญญัติว่า ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้ วรรคสาม บัญญัติว่า ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และวรรคสี่ บัญญัติว่า ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑ ส่วนกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า บัญญัติให้เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ถ้าศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ให้แจ้งให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาแล้วเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง เพื่อให้ความเห็นชอบ ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

มีมติไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่ถึงสองในสามดังกล่าว ให้ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการการวิสามัญเสนอ ทั้งนี้เมื่อดำเนินการตามวรรคห้าของมาตรา ๒๖๗ แล้ว และสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑ ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้อันแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทเฉพาะกาลไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

เห็นว่าหากรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวแล้ว ย่อมต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ดังเช่นที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ และเป็นขั้นตอนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายภายหลังที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบเป็นที่เรียบร้อยแล้วและก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายมีใช้กรณีตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องให้ความเห็นชอบถึงสองครั้ง จึงเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายในของฝ่ายนิติบัญญัติที่ถึงที่สุดแล้ว เพราะมิฉะนั้น การให้ความเห็นขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการวิสามัญ รวมถึงการให้ความเห็นชอบครั้งที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำเช่นนั้นแต่ประการใด โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงกรอบระยะเวลาที่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในทุกขั้นตอนของกระบวนการตราและมีความเร่งรัดในหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ ฉบับ ให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ การให้ความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายฉบับนั้น ภายในสิบวัน หรือเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการการวิสามัญก็ต้องพิจารณาและเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสิบห้าวัน เมื่อขั้นตอนต่าง ๆ มีความเร่งรัดให้แล้วเสร็จอย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาที่มาตรา ๒๖๗ บัญญัติไว้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะให้

กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทเฉพาะกาลทั้ง ๑๐ ฉบับ มีความรวดเร็วแต่ก็ยังคงไว้ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามกลไกที่กล่าวไว้ข้างต้น ด้วยเหตุนี้ กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะต้อง จัดให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นไปตามบทเฉพาะกาล เนื่องด้วย จะต้องมีการดำเนินการกระบวนการตามขั้นตอนต่าง ๆ อีกหลายประการภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว เช่น การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ดังนั้น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงมิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังเช่นร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้น ในสถานการณ์ปกติทั่วไป กรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทเฉพาะกาล ตามมาตรา ๒๖๗ จึงไม่อยู่ในอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไป ตรวจสอบ การที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๓๖ คน (ปัจจุบันสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีจำนวน ๒๔๙ คน) ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วเสนอความเห็นต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติหลักเป็นการทั่วไป หมวด ๗ ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ตามมาตรา ๑๓๑ มาตรา ๑๓๒ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๑๔๘ จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและไม่สอดคล้องกับบทเฉพาะกาล ตามมาตรา ๒๖๗ ที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญ (มติแพดต่อหนึ่ง) ได้มีคำสั่งรับคำร้องของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ที่ส่งความเห็นของ นายเจตน์ ศิรธรานนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๓๖ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไว้พิจารณาวินิจฉัย

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ ที่บัญญัติให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ เว้นแต่กรณีตาม (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ มิให้นำมาใช้บังคับ นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดการดำรงอยู่ในตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ โดยมีสาระสำคัญเป็นสองส่วน คือ

(๑) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) ในเรื่องคุณสมบัติ มีการกำหนดเหตุยกเว้นในเรื่องคุณสมบัติไว้ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ บัญญัติมิให้นำเอาคุณสมบัติตามมาตรา ๘ (๓) มาใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

ในเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง พิจารณาแล้วการที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสถานะของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่หรือรักษาการต่อไปในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่มีการเปลี่ยนผ่านของกฎหมายเท่านั้น ส่วนเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว การดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวต่อไปเพียงใดก็ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การดำรงอยู่ในตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

จะมีระยะเวลาเท่าใด ย่อมขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรนั้น ๆ เป็นสำคัญ อันเป็นการสอดคล้องกับแนวคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๒ ในการก่อตั้งคณะกรรมการยกเว้นรัฐธรรมนูญซึ่งได้กำหนดกรอบแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๙/๑ วรรคสาม ที่กำหนดให้คณะกรรมการยกเว้นรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการยอมรับว่าการดำรงอยู่ของแต่ละองค์กรไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น อาจมีความแตกต่างกันได้ตามบทบาทหน้าที่และอำนาจ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ยอมรับในหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กรว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้เพียงใดนั้น ย่อมต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่า อาจบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นอยู่ต่อไปจนครบวาระเดิมที่มีอยู่ แต่การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายโดยพิจารณาและให้การดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใดจะดำรงตำแหน่งต่อไปได้เพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสมของแต่ละองค์กร เมื่อพิจารณาองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พบว่า สำหรับองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา ๒๒๘ คงบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินคงมีองค์ประกอบจำนวนสามคนเช่นเดิม แต่ในส่วนของหน้าที่และอำนาจ นั้น มาตรา ๒๓๐ ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินลดลงไปจากเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินการด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเพียงองค์กรที่ให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรี หรือแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้มาร้องเรียน และเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมิได้มีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด และผลของการใช้อำนาจจะไปกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงผลการดำเนินงานตามภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินชุดปัจจุบันตามรายงานประจำปี ๒๕๕๙ พบว่า

ได้รับความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนในทุกด้านอยู่ในระดับมาก ผู้ร้องเรียนมีความพึงพอใจต่อการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว การร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสมของแต่ละองค์กรรวมทั้งจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๗ ที่กล่าวไว้ว่า “หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งรัฐสภาที่ดี คณะรัฐมนตรีที่ดี ศาลที่ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ดี จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ” นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงหลักการบัญญัติกฎหมายจะต้องไม่กำหนดให้มีผลย้อนหลังเพื่อไปกระทบสิทธิของบุคคลที่เคยมีอยู่ โดยได้รับสิทธิมาแล้วโดยชอบธรรมรวมทั้งหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ ซึ่งมีความมุ่งหมายว่า การใช้อำนาจรัฐจะต้องมีความชัดเจนแน่นอนอันจะทำให้บุคคลเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่า หากตนได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวจะได้รับผลตามที่กฎหมายกำหนดและมีผลคงอยู่อย่างต่อเนื่อง หลักนี้จึงต้องการให้รัฐคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนในทางกฎหมาย

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบัญญัติไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ การที่มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งคำว่า “ต่อไปเพียงใด” นั้น

ย่อมมีความหมายในสองกรณี คือ จะให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปหรือไม่ หรือจะให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปอีก เป็นระยะเวลาเท่าใด ทั้งนี้ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้แตกต่างกัน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร ก็ไม่เหมือนกัน การที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติในการที่จะกำหนดขอบเขต เนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาหน้าที่ และอำนาจแต่ละองค์กรอิสระ และการดำรงตำแหน่ง เหตุผลประสพการณ์ โดยคำนึงหลักนิติธรรม หลักการบัญญัติกฎหมายและจะต้องไม่กำหนดให้มีผลย้อนหลังเพื่อไปกระทบสิทธิของบุคคลที่เคยมีอยู่ โดยชอบธรรม พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕๖ โดยบัญญัติว่า ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ อันมีข้อความแตกต่างไปจากร่างเดิมตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอนั้น จึงเป็นกรณีการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเรื่องการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ หรือการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕๖ ย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ภายใต้ขอบเขตของ อำนาจหน้าที่และหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องการกำหนดเหตุยกเว้นคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๘ บัญญัติคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้สูงกว่าคุณสมบัติผู้ตรวจการแผ่นดินที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรอิสระ ซึ่งดำรงตำแหน่ง อยู่ในวันก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จึงมีความมุ่งหมาย ให้ยกเว้นในเรื่องคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่

ต่อไปได้ในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านโดยไม่กระทบถึงสถานะและสิทธิของบุคคลในแต่ละองค์กรได้รับโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้บังคับก่อน มิฉะนั้นแล้ว รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติกำหนดไว้ ผู้มีคุณสมบัติไม่ครบตามรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง แต่ให้คงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ บัญญัติต่อไปว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมหมายถึง การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดเท่านั้น ไม่อาจหมายความว่าความรวมถึงจะต้องนำคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๘ มาบังคับใช้ในทันที โดยที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๘ บัญญัติในเรื่อง คุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินให้สูงขึ้นกว่าเดิม หากไม่มีการยกเว้นไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่ง อยู่ในวันก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ที่มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามมาตรา ๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าว ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ดังนั้น สถานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมยกเว้นคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งอยู่เดิม มีความแตกต่างไปจากร่างเดิมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการหรือเจตนารมณ์ ตามบทเฉพาะกาล ตามหลักนิติธรรม หลักการบัญญัติกฎหมายจะต้องไม่กำหนดให้มีผลย้อนหลังเพื่อไปกระทบ สิทธิของบุคคลที่เคยมีอยู่โดยชอบธรรม หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ กรณีจึงไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๒๘ และมาตรา ๒๗๓

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ