

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

### ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๑

วันที่ ๕ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ส่งความเห็นของรองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๓๒ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๓/๒๕๖๐ วันพฤหัสบดีที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง แล้วลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ต่อมา



ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๒/๒๕๖๐ วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๓/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ และครั้งที่ ๗๔/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๐ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ในวาระที่สอง และลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่สาม และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และให้แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ซึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีร่างมาตราใดที่มีข้อความขัดแย้งหรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่าไม่มีความเห็นเพิ่มเติม แต่ยังมีข้อกังวลว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ อาจมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๐ นั้น ไม่ครอบคลุมถึงการยกเว้นลักษณะต้องห้ามในบทหลักตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๕ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๕ และลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มิให้นำมาใช้บังคับนั้น



มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๓) ประกอบกับมาตรา ๒๐๒ (๑) และ (๔) และมาตรา ๒๗๓ เนื่องจากยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มาใช้กับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดปัจจุบัน อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง มิได้กำหนดบทยกเว้นว่าไม่ต้องนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมาใช้บังคับกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดปัจจุบันซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มาใช้บังคับ และคำว่า “เพียงใด” นั้น น่าจะมีความหมายเพียงว่าสภาพนิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจกำหนด “ระยะเวลา” ที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระชุดปัจจุบันยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยมีได้หมายความว่าถึงการยกเว้นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญให้แก่บุคคลกลุ่มดังกล่าวด้วย และแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ แล้วก็ตาม แต่ยังมีได้วินิจฉัยในประเด็นว่าการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง จะสามารถยกเว้นไม่นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระชุดปัจจุบันได้หรือไม่ รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ จึงเสนอความเห็นต่อผู้ร้องเพื่อให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยข้อความที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเขียนข้อยกเว้น มาตรา ๑๕ (๓) ไม่นำลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มาใช้บังคับ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... และส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา



ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ พร้อมทั้งให้แจ้งผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า บัญญัติไว้ ซึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าวประธานกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่าร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีร่างมาตราใดที่มีข้อความขัดแย้งหรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ และประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่า ไม่มีความเห็นเพิ่มเติม แต่ยังมีข้อกังวลว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ อาจมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๐ นั้น ไม่ครอบคลุมถึงการยกเว้นลักษณะต้องห้ามในบทหลัก ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑ ซึ่งมาตรา ๘๑ ประกอบมาตรา ๑๔๕ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบ ของรัฐสภาแล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑ จากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔๘ ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ภายในยี่สิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ประกอบมาตรา ๑๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ให้กระทำเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติ ซึ่งมาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติใดก่อนที่นายกรัฐมนตรี จะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่ง ในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ



- ๕ -

จึงเสนอความเห็นต่อผู้ร้อง และผู้ร้องได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้แทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม และรองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททวาทีน ผู้แทนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายผู้เสนอความเห็น รวมทั้งประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดทำความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้แทนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม ผู้แทนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายผู้เสนอความเห็น ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยื่นความเห็นเป็นหนังสือ และศาลรัฐธรรมนูญสั่งรับรวมไว้ในสำนวน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ผู้แทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม ให้ความเห็นว่าเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญที่จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่รับรองสถานะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอย่างต่อเนื่องในช่วงเปลี่ยนผ่าน โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา ซึ่งการจะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดนั้นอาจกำหนดได้หลายรูปแบบ ทั้งนี้ การจะกำหนดในรูปแบบใดจะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร โดยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ



ในการตรวจสอบการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง หากขาดความต่อเนื่องจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ดังนั้น การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ จึงเป็นกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และโดยที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ การพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงข้อห้ามที่จะไม่ให้ยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาไปตามหลักนิติธรรมและคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุทกวาทิน ผู้แทนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายผู้เสนอความเห็น ให้ความเห็นเพิ่มเติมจากคำร้องว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง มิได้กำหนดบทยกเว้นว่าไม่ต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามมาตรา ๒๑๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดปัจจุบัน และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามสำหรับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ ซึ่งเป็นการกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๐๒ (๑) และ (๔) ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ ยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มาใช้กับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดปัจจุบัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๐๒ (๑) และ (๔)

๓. ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ได้มอบอำนาจให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมถึงกำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่ง



- ๓ -

ดังกล่าว โดยคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสม ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ วางหลักไว้ว่าบทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในบทหลักของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญในช่วงเปลี่ยนผ่านเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสม และเพื่อให้องค์กรนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องจะได้บัญญัติไว้ โดยไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ การพ้นจากตำแหน่ง และข้อห้ามที่ไม่ให้ยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จะเป็นผู้พิจารณา กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสม ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร

๔. ประชานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้ความเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ จะบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็มีได้หมายความว่า จะสามารถกำหนดให้ประชานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำรงตำแหน่งต่อไปได้โดยไม่มีข้อจำกัด การที่จะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุดและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย มิฉะนั้นการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลเป็นการยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งทำให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และการที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ บัญญัติไม่ให้นำลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มาใช้บังคับโดยที่ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) นั้น เป็นลักษณะต้องห้ามทั่วไปของผู้ดำรง



- ๘ -

ตำแหน่งทุกองค์ที่นำมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๐๒ (๑) และ (๔) จึงเป็นกรณีที่ยกเว้นบทหลักของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดลักษณะต้องห้ามอันเป็นลักษณะไม่พึงประสงค์อย่างยิ่งของผู้ดำรงตำแหน่งทุกองค์ที่ไว้อย่างชัดเจนแล้ว การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไปยกเว้นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นกรณีที่บทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการยกเว้นการนำลักษณะต้องห้ามตามร่างมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มาใช้บังคับ โดยไม่รวมลักษณะต้องห้ามประการอื่น ยังอาจเป็นการตรากฎหมายที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งไม่เป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมอีกด้วย นอกจากนี้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังปรากฏในคำปรารภมุ่งหมายให้มีการปฏิรูปองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต และเที่ยงธรรม และรัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๓๒ ไว้นสูงกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน อันแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการปฏิรูปองค์กรอิสระให้มีความอิสระอย่างแท้จริงและเป็นที่ยึดถือศรัทธาของประชาชนโดยเร็ว ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ ยกเว้นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ จึงทำให้การปฏิรูปองค์กรอิสระให้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงไม่สามารถดำเนินการได้โดยเร็วสมตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการยกเว้นดังกล่าวส่งผลในทางกลับกันโดยทำให้ประธานกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับสามารถได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองในเวลาเดียวกันได้ด้วย ซึ่งอาจมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้องค์กรอิสระมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างกล้าหาญ สุจริต และเที่ยงธรรมได้อย่างแท้จริง และแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ แต่ก็ไม่ครอบคลุมถึงการยกเว้นลักษณะต้องห้ามในบทหลักตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อันเป็นเรื่องที่มีสภาพร้ายแรงยิ่งกว่าการขาดคุณสมบัติ





- ๕ -

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งเอกสารและข้อมูลตามที่ศาลกำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๐๒ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๗๓ และศาลรัฐธรรมนูญสั่งรับรวมไว้ในสำนวนซึ่งเอกสารพร้อมข้อมูลเกี่ยวกับความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตราดังกล่าวของประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะให้เป็นไปตามเงื่อนไข ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม มาตรา ๒๖ วรรคสอง จึงได้บัญญัติห้ามมิให้ตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งรวมถึงการตรากฎหมายที่จะมีผลให้เกิดกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะด้วย

๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความประพฤติและประวัติอันดีงาม ไม่อยู่ใต้อำนาจของนักการเมืองหรือบุคคลใด และเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ สุจริต และเที่ยงธรรม

๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ สุจริต และเที่ยงธรรม

๔) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และทราบถึงความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๐ ฉบับ ให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา เนื่องจาก



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของหลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการเมือง หรือกำหนดกลไกการดำเนินงานขององค์กรที่มีความสำคัญ เพื่อให้หลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญนั้น “มีผลปฏิบัติอย่างแท้จริง” และเพื่อเป็นหลักประกันว่าในการแก้ไขเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบและกลั่นกรองการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ด้วย โดยเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ในกรณีที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถูกแก้ไขให้ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งวรรคห้ากำหนดให้มีคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา แต่ในกรณีที่เห็นว่าผลของการแก้ไขทำให้มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งวรรคห้าไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการวิสามัญที่จะวินิจฉัยได้ หากแต่เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

๕) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ มีความมุ่งหมายเพื่อรองรับให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนได้ เนื่องจากองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญต่างถูกเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างและคุณสมบัติซึ่งแตกต่างกัน โดยบางองค์กรอิสระมีพันธกรณีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ด้วยเหตุนี้บางองค์กรอิสระก็อาจต้องเริ่มต้นใหม่ แต่บางองค์กรอิสระก็อาจอยู่ต่อไปได้ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายองค์กร ประกอบกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของแต่ละองค์กรที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้การบัญญัติเป็นประการใดก็จำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นส่วนสำคัญประกอบด้วย เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง ความเห็นเป็นหนังสือของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และข้อมูลเอกสารของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้



ในระหว่างการศึกษาพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกาศและให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวัน ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๑) โดยที่บทเฉพาะกาลมาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การดำเนินการใดส่วน หรือการดำเนินการอื่นใดตามหน้าที่และอำนาจของศาล ซึ่งดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าการนั้นเป็นการ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ต่อไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มิให้นำมาใช้บังคับ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหา ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับ สภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงัก จนกว่ากลไกที่กำหนดขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้ แล้วแต่กรณี

หลักการนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่ง อยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ...” บทเฉพาะกาลดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อรับรองสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวัน ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่าน ของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรง



ตำแหน่งดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ โดยบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด โดยที่รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงองค์กรอิสระแต่ละองค์กรทั้งโครงสร้าง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะกำหนดรูปแบบใด จะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามทั่วไปที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กร ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ โดยมุ่งหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กร ความเป็นอิสระ ทั้งต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอย่างสุจริต เทียบธรรม กล่าวหาญ และปราศจากอคติทั้งปวง และนอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามทั่วไปดังกล่าวแล้ว ยังมีความจำเป็น ที่ต้องมีการบัญญัติคุณสมบัติเฉพาะหรือลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นหรือแตกต่างไปเป็นการเฉพาะ ในส่วนที่ว่าด้วยองค์กรนั้น ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ โดยมีไว้เพื่อกำหนดรายละเอียดที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน หรือช่วงเวลาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้ยกเว้นการบังคับใช้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ที่กำหนดขึ้นใหม่กับผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้นไว้ในเบื้องต้นแล้ว รวมทั้งยังยอมรับ ในหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระของแต่ละองค์กร บทเฉพาะกาล ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงอาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น ดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระเดิมที่มีอยู่ โดยมีการยกเว้นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามที่กำหนดขึ้นใหม่บางประการ หรือบัญญัติให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป หรือบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ขึ้นอยู่กับเหตุผล ความจำเป็น และ



ความเหมาะสมของแต่ละองค์กร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรสามารถดำเนินการต่อไปได้  
อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มี  
คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน  
พ.ศ. .... มาตรา ๕๖ ที่กำหนดยกเว้นคุณสมบัติบางประการตามรัฐธรรมนูญมิให้นำมาใช้บังคับ  
กับผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งอยู่ในตำแหน่งก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวมิได้วินิจฉัยครอบคลุมถึงลักษณะต้องห้าม  
ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและการนำมาใช้แล้ว คำว่า “คุณสมบัติ”  
หมายความว่า สิ่งที่คุณต้องมีประจำตัวซึ่งต้องมีก่อนที่จะได้มาซึ่งสิทธิหรือตำแหน่ง ส่วนคำว่า  
“ลักษณะต้องห้าม” หมายความว่า สิ่งที่คุณคล้อยอยู่จะทำให้บุคคลใช้สิทธิ หรือเข้าสู่ตำแหน่ง  
และดำรงตำแหน่งนั้น ไม่ได้ตลอดเวลาที่ลักษณะดังกล่าวมีอยู่ เป็นลักษณะที่ได้กำหนดขึ้น  
โดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นการห้ามมิให้ผู้มีลักษณะบางประการที่ได้กำหนดไว้หรือมีพฤติกรรม  
ที่ไม่สมควรเป็นผู้มีสิทธิหรือดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เห็นได้ว่าแม้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม  
จะมีความหมายแตกต่างกัน แต่ทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามต่างก็เป็นเครื่องมือหรือมาตรการ  
ในการคัดเลือกและควบคุมพฤติกรรมบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ  
และเป็นสิ่งถูกกำหนดไว้เพื่อผลอย่างเดียวกัน จึงถือได้ว่าทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเป็นสิ่งที่มีความ  
สัมพันธ์สอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น  
และสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ และ  
มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งดำรง  
ตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป  
จนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕



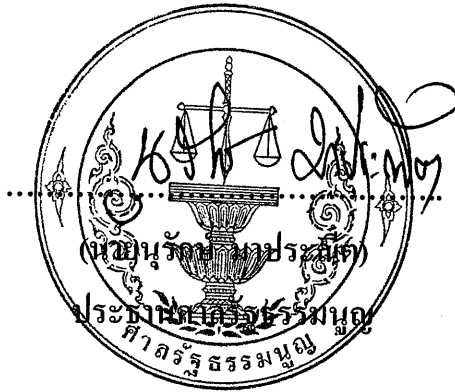
เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๕ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๕ และลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มิให้นำมาใช้บังคับ” ซึ่งเป็นร่างบทเฉพาะกาลที่ว่าด้วยการดำรงตำแหน่งต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการใช้กฎหมายเดิมที่สืบทอดกับกฎหมายใหม่ที่ใช้บังคับ

เมื่อร่างมาตรา ๑๘๕ ได้บัญญัติมิให้นำลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด และ (๑๘) ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา มาใช้บังคับ อันเป็นการกำหนดให้ยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการตามรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งไว้ทั้งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ เป็นผู้พิจารณาและเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ โดยกำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นไปอย่างต่อเนื่องตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ได้พิจารณาตามหลักนิติธรรมและคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด



- ๑๕ -

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มิให้นำมาใช้บังคับ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ





(คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๑)

(นายจรูญ ภัทธีรนากุล)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชัย ชลวร)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายพครินทร์ เมฆไตรรัตน์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ