



ที่ (รธน) /๒๕๖๐

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

พฤศจิกายน ๒๕๖๐

เรื่อง ชี้แจงข้อเท็จจริง

เรียน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

อ้างถึง หนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๗/๑๐๖ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด่วนที่สุด สว(สนช) ๐๐๐๗/๓๐๖๙ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๐
๒. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๐
๓. พระราชบัญญัติรุกริกงนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙
๔. พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า ด้วยมีผู้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีการกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักนิติประเพณี และมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงขอให้ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงหลักการและเหตุผลในการตราหบัญญัติดังกล่าวว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือไม่อย่างไร ความละเอียดแจ้งอยู่แล้ว นั้น

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วขอเรียนว่า

๑. มาตรา ๗๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่” นั้น เป็นบทบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระ ๒ และวาระ ๓ ซึ่งมีใช้ร่างเดิมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมาประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๓๐๖๙ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๐ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้วนั้น ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ รายละเอียดปรากฏ

/ตามสิ่ง.....

ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ดังกล่าวได้ตราตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว จึงมิได้มีหนังสือแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างไร

๒. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ให้...ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ...ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว...” นั้น เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมอบให้รัฐสภาซึ่งได้แก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติในปัจจุบันเป็นองค์กรผู้มีหน้าที่พิจารณาซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยคดีที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ความตอนหนึ่งว่า “...ช่วงที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ประกาศใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติไว้แต่อย่างใด ซึ่งการจะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดนั้น อาจกำหนดได้หลายรูปแบบ เช่น ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติดำรงตำแหน่งต่อไปได้ หรือให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด ทั้งนี้ การจะกำหนดในรูปแบบใดจะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ดังที่ได้เรียนในข้อ ๑

๓. จากการตรวจสอบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน พบว่าเมื่อมีการปรับโครงสร้างองค์กรตามกฎหมาย การกำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการตามกฎหมายก็จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นของกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔ เป็นต้น ก็ได้บัญญัติให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายนั้นพ้นจากตำแหน่งทันที เป็นต้น

๔. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มิใช่การออกกฎหมายให้เป็นผลร้ายและไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม เพราะการเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งตำแหน่งในองค์กรอิสระตามกฎหมายอื่นนั้นอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ มิใช่การสมัครเข้ามา

/เพื่อประกอบ....

เพื่อประกอบอาชีพเพื่อแสวงหาสิทธิประโยชน์เหมือนการสมัครเข้าประกอบอาชีพทั่ว ๆ ไป หากแต่เป็นการสมัครเข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในลักษณะเดียวกันทุกคนย่อมทราบดีแต่แรกว่าเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งแล้วจะได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น การดำรงตำแหน่งในลักษณะนี้จึงมิใช่สิทธิ อีกทั้งการตีความว่าการดำรงตำแหน่งตามกฎหมายเป็นสิทธิจะให้ผลประหลาด เพราะสิทธิจะคงอยู่ตลอดไปจนกว่าผู้ทรงสิทธิจะสละสิทธินั้น ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งไว้ในกฎหมายก็ จะไม่สามารถบัญญัติได้ด้วย นอกจากนี้ การให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวก็ไม่ใช่การลงโทษ หากเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

กลุ่มงานประธานรัฐสภา

โทร. ๐๒ ๒๕๔ ๑๔๙๗

โทรสาร ๐๒ ๒๕๔ ๑๔๙๗