

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายเจริญ ภัคดีชานกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยวรรคสอง บัญญัติถึงกรอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของทุกองค์กรของรัฐ ทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม สำหรับมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลไว้ว่า จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้การรับรองและความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะต้องตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาค การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๐ (๑๐) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง (๑๐) บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีการกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ(ต้อง)พ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออก โดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง ได้วางหลักไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๓ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้น ซึ่งภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับแล้ว เป็นผลให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้รับการสรรหามาโดยชอบตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับต้องพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ ยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์ที่จะให้การดำรงตำแหน่งต่อไปของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกลับบัญญัติหลักเกณฑ์ลึกลับกันโดยปราศจากเหตุผลอันชอบธรรมเพียงพอ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งในบางองค์กรมีสิทธิดำรงตำแหน่งได้ต่อไปตามวาระและคุณสมบัติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะเข้าสู่ตำแหน่ง แต่สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกลับบัญญัติให้พ้นจากตำแหน่งทันที อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่ถูกตัดสิทธิที่ได้รับมาโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ ทั้งเป็นการจำกัดตัดสิทธิที่เกินสมควรแก่เหตุ อันเป็นการฝ่าฝืนหลักนิติธรรมอีกด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม

นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีสิทธิได้รับคำรับรองเหมาะสมเป็นรายเดือน โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยเหตุผลจากข้อหาหรือตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๒๕/๒๕๖๑ มาชี้แจงว่า ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปยังคงมีสิทธิได้รับคำรับรองตามสิทธิเดิมที่เคยมี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่สำหรับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น เมื่อเดิมไม่เคยมีสิทธิได้รับคำรับรองในการปฏิบัติหน้าที่ จึงยังคงไม่มีสิทธิได้รับคำรับรองอยู่เช่นเดิม หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวเห็นข้างต้น เป็นผลให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุจากสถานะของบุคคล จึงถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม



(นายจรูญ ภัคดีชนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ