

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๖๒

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐
วรรคหนึ่งและวรรคสอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (นายวัส ติงสมิตร ที่ ๑ และนางฉัตรสุดา จันทร์ดียิ่ง ที่ ๒) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๘๓/๒๕๖๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้ง หนังสือส่งคำร้องขอเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๑ และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๒ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ วรรคสอง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิเสธการจ่ายค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นคำโต้แย้งเพื่อให้ศาลปกครองกลางส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ โดยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบันได้รับการสรรหาและแต่งตั้งโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีสิทธิ โดยชอบธรรมที่จะดำรงตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตามระยะเวลาที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นกำหนด อีกทั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังต้องลาออกจากการดำรงตำแหน่งเดิมตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗ ด้วยความคาดหวังโดยสุจริตว่าจะได้ดำรงตำแหน่งกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติจนครบวาระหกปี ซึ่งความคาดหวังโดยสุจริตนี้สมควรที่จะได้รับความคุ้มครองตามหลัก ความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ดังนั้น การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งที่ยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่งจึงขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการ ปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง และมาตรา ๖๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทน อื่นของประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป รวมทั้งกระบวนการสรรหา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ย่อมเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่
พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งเป็นกรณีศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและวรรคสองเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระและหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ส่วนมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งคือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ โดยเงื่อนไขในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลโดยบัญญัติหลักความเท่าเทียมกันของบุคคล การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ แต่มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น และสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ และคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๑ วางหลักการไว้ว่า บทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๖๗ วรรคสี่และวรรคห้า บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งยอมรับในหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร ซึ่งมาตรา ๖๐ เป็นบทเฉพาะกาล

ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีความมุ่งหมายตามที่ปรากฏจากเอกสารรายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ วาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับหลักการปารีสที่กำหนดวิธีการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบันดังกล่าวต้องเป็นกระบวนการที่มีหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสถาบันดังกล่าวเป็นตัวแทนที่หลากหลายของสังคมเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้การสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้จึงกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งได้รับการสรรหามาตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะโดยทันที และจัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวมในการแก้ไขปัญหาสถานะและความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ซึ่งมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง มีความมุ่งหมายให้กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่เริ่มต้นตั้งแต่ในวาระเริ่มแรกที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เพื่อให้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บรรลุผล จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้องค์รคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง มิให้เกิดช่องว่างอันส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต้องหยุดชะงัก กรณีจึงสอดคล้องกับหลักความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

สำหรับกรณีมาตรา ๖๐ วรรคสอง ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าทำให้ไม่ได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะได้รับการสรรหาใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีสิทธิได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน เนื่องจากเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยจะมีหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างไปจากประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมหลายประการ อย่างไรก็ตาม ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมมีสิทธิในการได้รับประโยชน์ตามที่ได้รับอยู่เดิมอย่างไรก็ยังคงได้รับประโยชน์ตามเดิม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง จึงเป็นกรณีที่คำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมแก่กรณีแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนุรักษ์ มาประณีต นายจรูญ ภักดีธนากุล นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังคศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๐๔ ก วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางบุศรา เทียนดี

นายปฐมพงษ์ คำเขียว

นายภาสพงษ์ เรณูมาศ ผอ.กค.๕

นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ ผอ.สค.๓

นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิฯ

ย่อโดย นางบุศรา เทียนดี

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

นายปฐมพงษ์ คำเขียว

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ