

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง (๑๐) โดยความในวรรคห้าบัญญัติให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ และโดยที่มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งรวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเพียงใดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ และที่ ๑/๒๕๖๑ สรุปได้ว่า การดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ที่ให้การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้มีหน้าที่และอำนาจ

ในการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นในด้านความแตกต่าง
เรื่องหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร ตลอดจนในด้านหลักการของความต่อเนื่องในการ
ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น ๆ โดยเฉพาะในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านระหว่าง
กฎหมายเดิมที่สิ้นผลและกฎหมายใหม่ที่ใช้บังคับเพื่อให้้องค์กรนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่
รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ดำเนินต่อไปได้ โดยมีให้เกิดช่องว่างอันส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องหยุดชะงัก
ซึ่งเป็นการยอมรับเรื่องของเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ที่มีผลต่อการพ้นจากตำแหน่งของ
ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญในแต่ละองค์กร
ว่ามีความแตกต่างกันได้

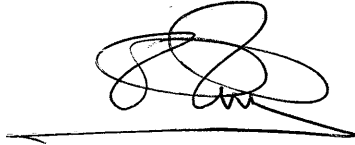
สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ
แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่
ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับ
อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทน
ตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับ
โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นบทเฉพาะกาลที่กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่ง
ของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่ง
อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและการให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปโดยยังคง
ได้รับสิทธิเรื่องของค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ตามเดิม เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓
วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๖๗ แล้วเห็นได้ว่า ถ้อยคำของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง
ที่บัญญัติว่า “การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด” ย่อมจะหมายความได้ว่าการดำรงตำแหน่งของประธาน

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะสามารถอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนครบวาระตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรืออาจจะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้ แต่ผู้จัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๗ จะต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสมดังที่กล่าวไว้ข้างต้น เมื่อมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ก็เป็นเพียงการกำหนดรูปแบบที่แตกต่างจากองค์กรอิสระอื่นตามเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม โดยพิจารณาได้จากเหตุผลในการตราขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายปรากฏตามท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๐ (๑๐) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ... ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ...” ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ การสรรหาตามมาตรา ๑๑ การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ หน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งมีความมุ่งหมายให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการสากล สำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ จึงแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นเหตุให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับต้องพ้นจากตำแหน่ง

ส่วนข้อที่ว่าบทเฉพาะกาลกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง มีผลให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ไม่อยู่ภายใต้บทบังคับของมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งเท่ากับกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ และวรรคสอง ที่บัญญัติให้กรรมการได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการหรือกรรมการ แล้วแต่กรณี มีผลให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ นั้น เห็นว่า การที่มาตรา ๖๐ วรรคสอง บัญญัติไว้ชัดเจนเกี่ยวกับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นรวมถึงสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ เป็นประโยชน์อันชอบธรรมที่บุคคลจะได้รับ และเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิที่มีอยู่เดิมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในขณะนั้นที่ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามบทเฉพาะกาล ทั้งยังเป็นการให้สิทธิประโยชน์ตอบแทนแก่บุคคลที่จะต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยผลตามบทเฉพาะกาลของกฎหมายอีกด้วย จึงเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมแก่กรณีและผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายย่อมต้องได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ต่อไปดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความต่อเนื่องเพื่อประโยชน์ของรัฐเท่านั้น ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่จำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗



(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ