

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินันท์ 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 และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า โดยที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๐ (๑๐) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗ บัญญัติ ให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อกำหนด คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าว มีความจำเป็นต้องมีการกระหนาบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่ จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่ง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้อง ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยในช่วงที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้น

ตามมาตรา ๒๖๗ ประกาศใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระแต่ละองค์กรต่อไปเพียงใด ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติ เรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติไว้แต่อย่างใด ซึ่งการจะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดนั้น อาจกำหนดได้หลายรูปแบบ เช่น ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติดำรงตำแหน่งต่อไปได้ หรือให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด ทั้งนี้ การจะกำหนดในรูปแบบใดจะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็นและความเหมาะสมทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล โดยวรรคหนึ่งกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และวรรคสอง ให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนโดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ เป็นบทเฉพาะกาลที่อนุวัติการตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่งการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อน

กับฉบับปัจจุบัน และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่น และเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเปลี่ยนผ่าน รวมทั้งเพื่อให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรนั้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ต้องหยุดชะงัก จนกว่าจะมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ การที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ สำหรับผู้ที่ จะได้รับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นใหม่ก็มีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ประโยชน์ตอบแทนอื่น เบี้ยประชุมเป็นรายครั้ง และได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ นับได้ว่าเป็นการตรากฎหมายที่แบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทให้แตกต่างกันในสาระสำคัญ คือ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่พ้นจากตำแหน่งกับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งมีองค์ประกอบ คุณสมบัติ ตลอดจนมีหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แตกต่างกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันนั้น ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละกลุ่มบุคคล จึงไม่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญ

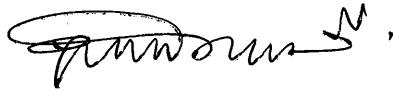
ที่แตกต่างกัน หรือเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันที่จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ บัญญัติไว้แต่อย่างใด

การตราทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ เป็นการตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ ประกอบมาตรา ๒๖๗ โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับการสรรหามาโดยไม่สอดคล้องกับหลักการปารีส อันเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลเป็นเหตุสำคัญให้ประเทศไทยถูกลดสถานะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวมหลายประการในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภาพรวม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องจัดให้มีการสรรหาใหม่ตามกระบวนการที่สอดคล้องกับหลักการปารีสโดยทันที ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติกระบวนการสรรหาสอดคล้องกับหลักการปารีสแล้ว เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว เห็นได้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างองค์กรระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่จำเป็นต้องมีสถานะน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากองค์กรระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญกรณีจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบันซึ่งได้รับการสรรหามาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พ้นจากตำแหน่ง และจัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อประโยชน์ของประเทศซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะโดยรวม จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุหรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล เนื่องด้วย สิทธิเดิมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอยู่อย่างไร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิที่ได้รับอยู่เดิมไว้เช่นนั้น โดยได้รับรองสิทธิของประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปให้ยังคงมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่ารับรองในตำแหน่งประธานกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามสิทธิที่เคยได้รับอยู่เดิม ทั้งให้มีสิทธิได้รับ บำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ วรรคสองไว้ด้วยแล้ว อันเป็นกรณีที่ สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วนระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ ส่วนรวมที่จะได้รับกับผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของเอกชนผู้ต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากการตรากฎหมายนั้น นอกจากนี้ยังได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ไว้ด้วยแล้วตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่กล่าวไว้ว่า โดยที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ (๑๐) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้มีการตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุลตามเป้าหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีการกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับ กระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กรณีจึงเป็นการตราบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่เป็น ไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและเป็นไปตาม เจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงไม่ขัดต่อ  
หลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗



(นายอุดมศักดิ์ นิติมंत्री)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ