

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔๔/๒๕๖๓

วันที่ ๑๒ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง  
คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของนางสาวจินตนันท์ ชญาตร์ ศุภมิตร และ พลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องรับเรื่องร้องเรียนจากนางสาวจินตนันท์ ชญาตร์ ศุภมิตร (ผู้ร้องเรียนที่ ๑) และพลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก (ผู้ร้องเรียนที่ ๒) ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวอ้างว่า ผู้ร้องเรียนทั้งสองเป็นผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสรรหา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ผู้ถูกร้อง) วินิจฉัยตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสอง เนื่องจากผู้ร้องเรียน ทั้งสองเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหาเป็น กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) ที่บัญญัติว่า เป็นหรือเคยเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร



- ๒ -

ท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการศึกษา ผู้ร้องเรียนที่ ๑ กล่าวอ้างว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทั้งที่มาของการเข้าสู่ตำแหน่ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถแต่งตั้งจากข้าราชการประจำมาทำหน้าที่ได้ และทำหน้าที่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน รวมถึงสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่สามารถรับได้ การตีความของผู้ถูกร้องขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตัดสิทธิบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกรณีที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณากรณีของนายสุชาติ ตระกูลเกษมสุข ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๑ (๑๘) กับกรณีที่ผู้ถูกร้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) ซึ่งมีสาระสำคัญและถ้อยคำเดียวกันมาใช้วินิจฉัยตัดสิทธิผู้ร้องเรียนที่ ๑ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗ ผู้ร้องเรียนที่ ๒ กล่าวอ้างว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ วรรคสอง ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภาเท่านั้น ไม่ใช่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ผู้ร้องเรียนที่ ๒ ไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) การวินิจฉัยของผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นการตีความอย่างกว้างเกินขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติไว้ชัดเจนว่าผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ทั้งที่มีได้หมายความรวมถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่แทนด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล



ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗

ผู้ร้องเห็นว่าการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๑ (๑๘) บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามไว้ด้วยถ้อยคำที่เหมือนกันคือ “เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ... ในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา” ซึ่งผู้ถูกร้องวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของบุคคลในกรณีนี้ให้หมายความรวมถึงเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเหมือนกัน แต่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ถูกร้องกลับพิจารณาวินิจฉัยแตกต่างกัน โดยเฉพาะการใช้และการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ว่า “เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าว และ “ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ แม้เป็นการวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาต่างคณะกัน แต่การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามซึ่งพิจารณาโดยอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน ควรจะมีผลการวินิจฉัยที่สอดคล้องกันไปตามแนวทางเดียวกัน เมื่อผลการวินิจฉัยของผู้ถูกร้องไม่สอดคล้องกับคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เคยวินิจฉัยไว้ จึงเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นที่สุด แต่กระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในองค์กรอิสระไม่ได้สิ้นสุดในคณะกรรมการสรรหาเท่านั้น ยังมีกระบวนการในชั้นวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งอีก ซึ่งขณะนี้กระบวนการพิจารณาสรรหาได้รับผลกระทบเนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาที่ไม่สอดคล้องกัน โดยหลักการใช้และการตีความกฎหมายเป็นหลักนิติธรรมที่ผูกพันการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ผู้ถูกร้องย่อมผูกพันให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย เพื่อให้กระบวนการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็น



- ๔ -

กรรมการในองค์การอิสระดำเนินการต่อไปได้ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่าการที่ผู้ถูกร้องตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการ สิทิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการกระทำ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และขอให้สั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกร้องที่วินิจฉัยตัดสิทธิผู้ร้องเรียน ทั้งสอง พร้อมกับคืนสิทธิของผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเป็นผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นผู้สมควรได้รับ การแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของ ผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องมีความเห็นว่าผู้ร้องเรียน ทั้งสองถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้จากการกระทำของผู้ถูกร้องที่วินิจฉัยตัดสิทธิ ผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทิมนุษยชน แห่งชาติ เนื่องจากผู้ร้องเรียนทั้งสองเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันเป็น ลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการสิทิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการสิทิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) และขอให้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำที่เลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ กรณีเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่ง รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและจัดส่งสำเนารายงานการประชุม บันทึกรายการประชุมของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทิมนุษยชนแห่งชาติในการพิจารณาสรรหาทุกครั้ง ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบสรุปว่า ผู้ถูกร้องพิจารณา ดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทิมนุษยชนแห่งชาติตามหน้าที่และอำนาจของ ผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ และมาตรา ๒๑๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการสิทิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑ ประกอบระเบียบคณะกรรมการ สรรหากรรมการสิทิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือ



- ๕ -

ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ ผู้ร้องเรียนทั้งสองสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านที่ ๕ บุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านปรัชญา วัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตของไทยเป็นที่ประจักษ์ที่จะยังประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕) จำนวน ๒ ครั้ง คือ การสรรหาครั้งที่ ๓ (วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๒) และการสรรหาครั้งที่ ๕ (วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๓ ถึงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓) การพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เข้ารับการสรรหาเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ถูกร้องพิจารณาจากใบสมัครและข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือแจ้งว่าผู้ร้องเรียนที่ ๑ เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และผู้ร้องเรียนที่ ๒ เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ วรรคสอง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๓ บัญญัติให้ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามลำดับ ผู้ถูกร้องมีความเห็นว่าการที่ผู้ร้องเรียนทั้งสองเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๓ ถือว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) จึงมีมติว่าผู้ร้องเรียนทั้งสองเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาผู้ร้องเรียนที่ ๒ อุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ถูกร้อง



- ๖ -

ซึ่งผู้ถูกร้องพิจารณาแล้วมีมติยืนตามมติเดิม การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๗ ประกอบมาตรา ๒๐๓ วรรคห้า และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครหรือผู้ได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด” ผู้ร้องไม่มีอำนาจยื่นเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการวินิจฉัยของผู้ถูกร้องไม่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาค นั้น คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติรวมจำนวน ๒ ครั้ง คือ ครั้งแรก เมื่อวันอังคารที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๒ และครั้งที่สอง เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓ การประชุมทั้งสองครั้งดังกล่าวผลการพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยที่ประชุมมีความเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับ ดังนั้น ถือว่าผู้ร้องเรียนทั้งสองเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่สามารถสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ วรรคสอง ถือว่าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติ และผู้ถูกร้องพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีของผู้ร้องเรียนทั้งสองก่อนที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจะพิจารณาวินิจฉัย อีกทั้งการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๗ ประกอบมาตรา ๒๐๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และ



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติเกี่ยวกับที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้แตกต่างกัน ประกอบกับบทบาท หน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาทั้งสองคณะมีความเป็นอิสระแยกจากกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กร และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด ผลการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงไม่ผูกพันกัน เนื่องจากการดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระแต่ละองค์กร นอกจากนี้หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะสิ้นสุดลงเมื่อคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อไป และกฎหมายบัญญัติให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง การดำเนินการแต่ละกระบวนการย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งกำหนดผู้ทำหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการของแต่ละกระบวนการไว้อย่างชัดเจน และนับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องสามารถดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้โดยมิได้รับผลกระทบจากการที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไม่สอดคล้องกันแต่ประการใด ทั้งนี้ผู้ถูกร้องจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชน



- ๘ -

แห่งชาติ เนื่องจากเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่ และมีเหตุเพิกถอนมติดังกล่าวกับคืนสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนทั้งสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” วรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม” และวรรคห้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้บังคับดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ว่า “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๐ (๑๐) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย ...” โดยมาตรา ๑๐ บัญญัติลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชน





แห่งชาติไว้ว่า “กรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ... (๑๘) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา” ซึ่งเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ (๔) ที่บัญญัติลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๓) ที่บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมถึงกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๒ ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคนทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติให้ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลงในวันก่อนวันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ วินิจฉัยไว้แล้วว่า “... บทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงัก จนกว่ากลไกที่กำหนดขึ้นใหม่ หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้ แล้วแต่กรณี ...” การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงอยู่ในฐานะของการทำหน้าที่แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาชั่วคราวในสถานการณ์ที่จำเป็นระหว่างรอให้มีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ



- ๑๐ -

ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาคุณสมบัติ ที่มา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและกรณีอื่นอีกหลายประการของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความแตกต่างจากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ “ทำหน้าที่เป็น” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับนั้น ย่อมหมายถึงการให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำภารกิจของตนด้วยความรับผิดชอบอย่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ “เป็น” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ร้องเรียนทั้งสองเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘)

ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่ามติดังกล่าวของผู้ถูกร้องไม่สอดคล้องกับการวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันที่มีมติว่า การเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ถือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๑ (๑๘) มติดังกล่าวของผู้ถูกร้องเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เห็นว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเคยให้ผู้อื่นที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่ปรากฏตามคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบของผู้ถูกร้องว่า ที่ผ่านมากomiteeการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติวินิจฉัยมาโดยตลอดว่าบุคคลใดที่เคยเป็นหรือเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้าม ทำให้ไม่มีสิทธิเข้ารับการสรรหา ซึ่งไม่มีความแตกต่างไปจากการวินิจฉัยกรณีของผู้ร้องเรียนทั้งสอง มติดังกล่าวของผู้ถูกร้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗



- ๑๑ -

สำหรับคำขอของผู้ร้องที่ว่า มีเหตุเพิกถอนมติดังกล่าวกับคืนสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนทั้งสองหรือไม่ เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่า มติดังกล่าวของผู้ถูกร้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำขอเกี่ยวกับการเพิกถอนมติดังกล่าวและการคืนสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนทั้งสองแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มติดังกล่าวของผู้ถูกร้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗





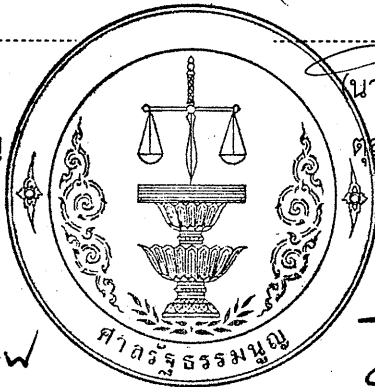
(คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๔)

(นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนฤต เทพพิทักษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ