

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๓.๔๔/๒๕๖๓

วันที่ ๑๒ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง  
คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่ และมีเหตุเพิกถอนมติดังกล่าวกับคืนสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนทั้งสอง หรือไม่

ความเห็น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่เป็นกลไกสำคัญขององค์การสหประชาชาติ โดยมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในของแต่ละประเทศ เพื่อสร้างมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนให้อยู่ในระดับสากลให้มีผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการเชื่อมโยงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศกับองค์การสหประชาชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศมีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่และอำนาจแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะแรกมีหน้าที่และอำนาจให้คำแนะนำและปรึกษา เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศแคนาดา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศอินเดีย เป็นต้น ลักษณะที่สองมีหน้าที่และอำนาจนำคดีขึ้นดำเนินการในชั้นศาล เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มีการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริม

และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (U.N International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ขึ้นระหว่างวันที่ ๗ - ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กรุงปารีส ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่ประชุมได้มีมติร่วมกันในการกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานการก่อตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรียกว่า “หลักการปารีส” (Paris Principles)

หลักการปารีสดังกล่าวถือเป็นเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อให้แต่ละประเทศยึดเป็นแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศของตนเองโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๒. หน้าที่และอำนาจรวมถึงความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๓. องค์ประกอบและหลักประกันในความเป็นอิสระและความหลากหลายของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๔. วิธีการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๕. หลักการของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Power) สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงมีสถานะเป็นองค์กรอิสระเหมือนเดิม แต่มีความแตกต่างจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น กล่าวคือ ทั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีองค์ประกอบ ที่มา และคุณสมบัติอย่างหลากหลายโดยให้สอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles)

ตามประเด็นวินิจฉัย พิจารณาแล้วมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑. ลักษณะขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๒ องค์กรอิสระ เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความแตกต่างจากองค์กรอิสระอื่น ๆ ในสาระสำคัญคือ ทั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับองค์ประกอบ ที่มา และคุณสมบัติมีอย่างหลากหลายโดยให้สอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles) ขณะที่องค์กรอิสระอื่นไม่อยู่ภายใต้บังคับหลักการนี้

๒. หน้าที่และอำนาจขององค์กร กล่าวคือ หน้าที่และอำนาจ (Function) ขององค์กร เป็นตัวกำหนดองค์ประกอบ ที่มาและคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ บัญญัติหน้าที่และอำนาจไว้ เช่น ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิด สิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ชักช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกัน หรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

๓. โครงสร้างคณะกรรมการสรรหา กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ มีลักษณะเฉพาะโดยมีผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย ซึ่งแตกต่างจากองค์กรอิสระอื่น จึงส่งผลให้คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระอื่นมีองค์ประกอบแตกต่างกันและเป็นคนชุดกันในการทำหน้าที่ สรรหา

พิจารณาจากลักษณะขององค์กร หน้าที่และอำนาจขององค์กรและโครงสร้างคณะกรรมการ สรรหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีลักษณะเป็นสภาเดี่ยว โดยมีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและหน้าที่และอำนาจอื่นตามกฎหมาย และต่อมารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๓ บัญญัติว่า “ในระหว่าง ที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับ ...” การที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ “ทำหน้าที่เป็น” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ดังกล่าว รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อให้ภารกิจด้านนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรหรือองค์กร อิสระต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เช่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เป็นวุฒิสภาในการเห็นชอบ บุคคลผู้ได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาย่อมหมายถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก วุฒิสภาด้วย

ดังนั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๓ จึงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอันมีลักษณะต้องห้าม


ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๘)

เมื่อข้อเท็จจริงการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติของผู้ร้องเรียนทั้งสองเป็นที่ยุติว่า ผู้ร้องเรียนที่ ๑ เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และผู้ร้องเรียนที่ ๒ เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการดำรงตำแหน่งภายใน ระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ถือว่าผู้ร้องเรียนทั้งสอง เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่ามติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันนั้นเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวดที่ ๑๒ บัญญัติให้มีองค์กรอิสระ ประกอบด้วย ๕ องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติก็ตาม แต่องค์กรอิสระดังกล่าวมีลักษณะขององค์กรที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างกัน และเป็นคนละชุดกัน การตีความของผู้ร้องใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณากับผู้สมัครเข้ารับการสรรหา เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในครั้งนี้ไม่ทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ดังนั้น มติของผู้ถูกร้องที่ตัดสินสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหา เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ส่วนประเด็นว่ามีเหตุเพิกถอนมติดังกล่าวกับคืนสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนทั้งสอง หรือไม่ เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่า มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ตัดสินสิทธิ ผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากเป็นผู้มีลักษณะ ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แล้วไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยการเพิกถอนมติดังกล่าวกับคืนสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนทั้งสองอีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติที่ตัดสินสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจาก เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม  
ส่วนคำขออื่นไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ