

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔/๒๕๖๓

วันที่ ๑๒ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
	คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ตัดสินให้ผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๙) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่ และมีเหตุเพิกถอนมติดังกล่าวกับคืนสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนทั้งสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” วรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือ

ผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่มีสิทธิเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวาระสาม” และวรรคท้า บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นพหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเข่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ การเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

สำหรับพระราชนูญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้บังคับตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ว่า “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๐ (๑) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และ มาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพันจกต์ตำแหน่ง หน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และ อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย ...” โดยมาตรา ๑๐ บัญญัติลักษณะต้องห้ามดังนี้ “กรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ... (๑๙) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาพัฒนาราชภูมิ สมาคมกุลิสกา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาพัฒนาราชภูมิหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับ การสรรหา” เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรณีที่เกิดจากการละเมิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนซึ่งอาจ เกิดจากการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาพัฒนาราชภูมิ สมาคมกุลิสกา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาพัฒนาราชภูมิหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นผู้ดํารงตำแหน่งดังกล่าวแล้วเป็นต้น การมาดํารงตำแหน่ง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมสุมเสียงต่อการปฏิบัติหน้าที่ไปทางที่อาจเอื้อประโยชน์แก่ฝ่าย การเมืองที่ตนเคยดํารงตำแหน่งนั้นก็ได้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นหลักประกัน ว่าบุคคลที่ดํารงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมือสระ ซื่อสัตย์สุจริต และเป็นการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ภารกิจในองค์กรดังกล่าว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวมีได้เป็นบทบัญญัติที่เด็ดขาด แต่กำหนดกรอบระยะเวลา ที่ต้องห้ามกรณีที่ “เคยเป็น” สมาชิกสภาพัฒนาราชภูมิ สมาคมกุลิสกา ข้าราชการการเมือง หรือ สมาชิกสภาพัฒนาราชภูมิหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหาเพื่อมิให้มีความเครื่องครัดและ กระทบสิทธิของบุคคลเกินจำเป็น

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในคดีนี้ก่อนว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๓ ถือเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสถาปัตย์แทนราชภูรหรือสมาชิกวุฒิสภาพอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๙) หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๗ มาตรา ๖ บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคนทำหน้าที่สถาปัตย์แทนราชภูร วุฒิสภาพ และรัฐสภาพ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติให้ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาพ ผู้แทนราชภูรและวุฒิสภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภาพ สภารັດຖະມົນຕີ และวุฒิสภาพต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาพ หรือสมาชิกวุฒิสภาพ ตามลำดับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสืบสุดลงในวันก่อนวันเรียกประชุมรัฐสภาพครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งบทเฉพาะกาลดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ อันจำเป็นต้องมีเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรนั้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมิให้เกิดซ่องว่างอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงัก จนกว่ากลไกที่กำหนดขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้ แล้วแต่กรณี การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๗ บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาพ ผู้แทนราชภูร วุฒิสภาพ และรัฐสภาพ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งในขณะที่ไม่มีสภาพ ผู้แทนราชภูร และวุฒิสภาพเท่านั้น เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ มาตรา ๒๖๓ จึงบัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังคงทำหน้าที่ดังกล่าว โดยให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขณะนั้นทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาพ ผู้แทนราชภูร หรือสมาชิกวุฒิสภาพจนถึงก่อนวันเรียกประชุมรัฐสภาพครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้การกิจด้านนิติบัญญัติดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงักลง จนกว่ากลไกที่กำหนดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีความพร้อมหรือดำเนินการได้ ถ้อยคำของมาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “... ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาพ ผู้แทนราชภูร หรือสมาชิกวุฒิสภาพ ...” ย่อมหมายความว่าให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๗ “ทำหน้าที่เป็น” สมาชิกสภาพ ผู้แทนราชภูร หรือสมาชิกวุฒิสภาพตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จันเป็นบทกวีเนื้อหาในรัฐธรรมนูญที่จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อรับให้สามารถส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม รวมถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ ให้เกิดความเสมอภาคและยุติธรรม ไม่ใช่การกดดันทางการเมือง หรือการละเมิดสิทธิมนุษย์ในสังคม ที่สำคัญที่สุดคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ให้เกิดความเชื่อมั่นในกฎหมาย ความยุติธรรม และความโปร่งใส ของกระบวนการยุติธรรม ไม่ใช่การใช้อำนาจอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่ได้รับการยอมรับ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่สำคัญที่สุดคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ให้เกิดความเชื่อมั่นในกฎหมาย ความยุติธรรม และความโปร่งใส ของกระบวนการยุติธรรม ไม่ใช่การใช้อำนาจอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่ได้รับการยอมรับ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

รัฐสภा ไม่ได้มีความหมายว่าเป็นสมาชิกสภาพผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกกุฏิสภแต่อย่างใด ดังนั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมิได้เป็นสมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกกุฏิสภा การที่ผู้ร้องเรียน ทั้งสองแม้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นหรือเคยเป็น สมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกกุฏิสภแต่อย่างใด ผู้ร้องเรียนทั้งสองจึงไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๙) ดังนั้น มติของผู้ถูกร้องที่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาราเป็น กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่ผู้ร้องอ้าง จึงขัดต่อหลักความเสมอภาคและเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ที่ผู้ถูกร้องวินิจฉัยการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติของผู้ร้องเรียนทั้งสองว่า เป็นหรือเคยเป็น สมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกกุฏิสภานในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหาร้อนมีลักษณะต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๙) และมีมติตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาราเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ มติดังกล่าวของผู้ถูกร้องจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า มีเหตุเพิกถอนมติดังกล่าวกับคืนสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนทั้งสอง หรือไม่

เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่า มติของผู้ถูกร้องที่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหารา เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว มติดังกล่าวซึ่งเป็นการกระทำของผู้ถูกร้องยอมเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โดยนับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ คำวินิจฉัยมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ประกอบกับไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติ ยกเว้นให้มีผลเป็นอย่างอื่น การขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวพร้อมกับคืนสิทธิของผู้ร้องเรียนทั้งสองในการ เป็นผู้สมควรเข้ารับการสรรหาราเป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีผลเท่ากับเป็นการขอให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลย้อนไปจนถึงวันที่ผู้ถูกร้องมีมติตัดสิทธิ ผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาราเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งไม่อาจกระทำได้ ให้ยกคำขอส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกร้องที่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการ เข้ารับการสรรหาราเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๙) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มติดังกล่าวซึ่งเป็นการกระทำของผู้กรอกร้องจึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้คุ้กกรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ส่วนคำขออื่นให้ยก

๑ | ๘ | ๑๑๖ - ~

(นายชรุส์ แสงเทียน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ