

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๔

เรื่องพิเคราะห์ที่ ต. 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

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิเคราะห์วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ กรณีคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ถูกร้องวินิจฉัยว่า นางสาวจินตนันท์ ชญาตร์ สุขุมิตร ผู้ร้องเรียนที่ ๑ และพลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก ผู้ร้องเรียนที่ ๒ มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) เนื่องจากผู้ร้องเรียนทั้งสองเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย โดยผู้ร้องเรียนทั้งสองและบุคคลที่เข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติมีคุณลักษณะเหมือนกัน แต่ผลการวินิจฉัยของผู้ถูกร้องไม่สอดคล้องกับที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเคยวินิจฉัย ทำให้ผู้ร้องเรียนทั้งสองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้บัญญัติรับรองการใช้สิทธิทางศาล ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกร้องที่วินิจฉัยดังกล่าว พร้อมกับคืนสิทธิของผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า ผู้ถูกร้องได้พิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วทุกประการ รวมทั้งได้พิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบปราศจากซึ่งการเลือกปฏิบัติ มีความเสมอภาคและให้ความเป็นธรรมกับบุคคลผู้เข้ารับการสรรหาทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดถือประโยชน์ของสาธารณะมากกว่าประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่ผู้ร้องเรียนทั้งสองกล่าวอ้างว่า การวินิจฉัยของผู้ถูกร้องไม่สอดคล้องกันไปแนวทางเดียวกับที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้วินิจฉัยไว้ว่า บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ ไม่ถือว่าเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแต่ประการใด จึงไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๑ (๑๘) นั้น ผู้ถูกร้องมีการพิจารณาวินิจฉัยกรณีลักษณะต้องห้ามของผู้ร้องเรียนทั้งสองจำนวน ๒ ครั้ง ครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๒ และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ผลการพิจารณาวินิจฉัยทั้ง ๒ ครั้ง เป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ เห็นว่า ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามลำดับ จึงถือว่า ผู้ร้องเรียนทั้งสองเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) ที่บัญญัติว่า “เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา” แต่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติในกรณีผู้สมัครที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓ หลังจากผู้ถูกร้องได้มีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีลักษณะต้องห้ามของผู้ร้องเรียนทั้งสองมาก่อนแล้ว และเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๗ ประกอบมาตรา ๒๐๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

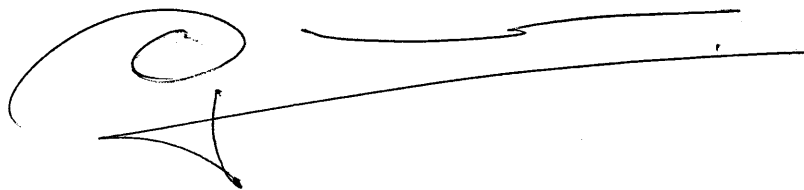
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มาและองค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้มีความแตกต่างกัน เว้นแต่กรรมการสรรหาโดยตำแหน่งที่เหมือนกัน นอกจากนี้ บทบาท หน้าที่ และอำนาจ มีความเป็นอิสระแยกจากกัน ผลการพิจารณาและวินิจฉัยของผู้ถูกร้องและคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงย่อมไม่ผูกพันกัน จึงมิได้มีการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่ประการใด อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๗ ประกอบมาตรา ๒๐๓ วรรคห้า และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครหรือผู้ได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด” ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้ดำเนินการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อไปแล้ว กระบวนการต่อไป คือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา และกระบวนการสุดท้าย กฎหมายบัญญัติให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง การดำเนินการของแต่ละกระบวนการจึงย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย นับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องได้ดำเนินการพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีได้รับผลกระทบเนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ไม่สอดคล้องกันแต่ประการใด ซึ่งมีได้เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมีได้มีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนทั้งสองที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปี ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา” และรัฐธรรมนูญมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตาม

รัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับ ...” ส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ บัญญัติไว้ว่า “นอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยองค์กรอิสระแต่ละองค์กรแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั่วไปดังต่อไปนี้ด้วย ... (๓) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๒” โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ บัญญัติว่า “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ... (๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา” ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๑ (๑๘) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ (๔) ทุกประการ คำว่า “เป็นหรือเคยเป็น ...” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ (๔) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้น ย่อมหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญนี้ เพราะที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมาจากการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๘๓ ถึงมาตรา ๘๔ แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งที่เป็นระบบรัฐสภาแบบสภาเดียว และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหากจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด หากถือว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ไม่มีเหตุผลและความจำเป็นใด ๆ ที่ต้องบัญญัติไว้ดังกล่าว ส่วนสมาชิกวุฒิสภามาตรึงรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมตามที่บัญญัติ

ไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา มาตรา ๑๐๗ และต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก ตามมาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๓) แสดงว่า บุคคลใดจะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในเวลาเดียวกันไม่ได้ แต่รัฐธรรมนูญมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ได้ทั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดังนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมิใช่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด ที่ผู้ร้องเรียนทั้งสองเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) แต่การที่ผู้ถูกร้องตัดสินคดีผู้ร้องเรียนทั้งสองตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง โดยเห็นว่า เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมานั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้เคยให้ผู้อื่นที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสิทธิเข้ารับการสรรหาได้ต่างจากไม่ให้ผู้ร้องเรียนทั้งสองมีสิทธิเข้ารับการสรรหาอันจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้องเรียนทั้งสองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่อย่างใด และการให้เพิกถอนมติของผู้ถูกร้องดังกล่าวกับให้คืนสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนทั้งสองให้เข้ารับการสรรหา นั้น มิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐

จึงเห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ตัดสินคดีผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ให้ยกคำร้อง



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ