

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

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ สรุปได้ว่าผู้ร้องรับเรื่องร้องเรียนจากนางสาวจินตนันท์ ชญาตร์ ศุภมิตร (ผู้ร้องเรียนที่ ๑) และ พลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก (ผู้ร้องเรียนที่ ๒) ซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ผู้ถูกร้อง) วินิจฉัยตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสอง เนื่องจากผู้ร้องเรียนทั้งสองเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) โดยผู้ร้องเรียนที่ ๑ กล่าวอ้างว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทั้งที่มาของการเข้าสู่ตำแหน่ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การตีความของผู้ถูกร้องขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตัดสิทธิบุคคลโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้ง เมื่อเปรียบเทียบกรณีที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเคยมีมติว่าไม่เป็นลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๑ (๑๘) ทั้งที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) มีสาระสำคัญและถ้อยคำเดียวกัน การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗ ส่วนผู้ร้องเรียนที่ ๒ กล่าวอ้างว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ วรรคสอง ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภาเท่านั้น ไม่ใช่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าวแล้ว การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗ ผู้ร้องเห็นว่าการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๑ (๑๘) บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามไว้ด้วยถ้อยคำที่เหมือนกัน แต่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ถูกร้องกลับพิจารณาวินิจฉัยแตกต่างกัน แม้เป็นการวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาต่างคณะกัน แต่การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามซึ่งพิจารณาโดยอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน ควรมีผลการวินิจฉัยที่สอดคล้องกันไปตามแนวทางเดียวกัน เมื่อผลการวินิจฉัยของผู้ถูกร้องไม่สอดคล้องกับคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เคยวินิจฉัยไว้ จึงเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่าการที่ผู้ถูกร้องตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และขอให้สั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกร้องที่วินิจฉัยตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสอง พร้อมกับคืนสิทธิของผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเป็นผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

## **๒. ประเด็นเบื้องต้น**

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องมีความเห็นว่าผู้ร้องเรียนทั้งสองถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้จากการกระทำของผู้ถูกร้องที่วินิจฉัยตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและจัดส่งสำเนารายงานการประชุม บันทึกการประชุมของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการพิจารณาสรรหาทุกครั้งยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

## **๓. คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา**

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปว่า ผู้ถูกร้องพิจารณาดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหน้าที่และอำนาจของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ผู้ร้องเรียนทั้งสองสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านที่ ๕ จำนวน ๒ ครั้ง คือ การสรรหาครั้งที่ ๓ และการสรรหาครั้งที่ ๕ ผู้ถูกร้องพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีสลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติรวมจำนวน ๒ ครั้ง คือ ครั้งแรก เมื่อวันอังคารที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๒ และครั้งที่สอง เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ผลการพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่าการที่ผู้ร้องเรียนทั้งสองเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๓ ถือว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘) ซึ่งเป็นการพิจารณาวินิจฉัยก่อนที่มีการพิจารณาวินิจฉัยคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง อีกทั้งที่มาและองค์ประกอบของผู้ถูกร้องกับคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแตกต่างกัน ประกอบกับบทบาท หน้าที่ และอำนาจมีความเป็นอิสระแยกจากกันในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้ารับการสรรหา และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด

ผลการพิจารณาและวินิจฉัยของผู้ร้องและคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ผูกพันกัน ผู้ร้องสามารถดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้โดยมิได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ไม่สอดคล้องกัน

#### ๔. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติให้ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงอยู่ในฐานะของการทำหน้าที่แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาชั่วคราวในสถานการณ์ที่จำเป็นระหว่างรอให้มีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ประกอบกับคุณสมบัติ ที่มา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและกรณีอื่นอีกหลายประการของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความแตกต่างจากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ “ทำหน้าที่เป็น” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ย่อมหมายถึง การให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำภารกิจของตนด้วยความรับผิดชอบอย่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่มิได้หมายความว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ “เป็น” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การที่ผู้ร้องเรียนทั้งสองเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ (๑๘)

ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่ามติดังกล่าวของผู้ร้องเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เห็นว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเคยให้ผู้อื่นที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ

แห่งชาติได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่ปรากฏตามคำชี้แจง  
แก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบของผู้ถูกร้องว่า ที่ผ่านมาคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติวินิจฉัยมาโดยตลอดว่าบุคคลใดที่เคยเป็นหรือเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ที่มีลักษณะ  
ต้องห้าม ทำให้ไม่มีสิทธิเข้ารับการสรรหา ซึ่งไม่มีความแตกต่างไปจากการวินิจฉัยกรณีของผู้ร้องเรียนทั้งสอง  
มติดังกล่าวของผู้ถูกร้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงไม่ขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

เมื่อวินิจฉัยว่า มติดังกล่าวของผู้ถูกร้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ จึงไม่จำเป็นต้อง  
วินิจฉัยคำขอเกี่ยวกับการเพิกถอนมติดังกล่าวและการคืนสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนทั้งสอง

#### **๕. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติดังกล่าวของผู้ถูกร้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ  
นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน  
นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๓๙ ก วันที่  
๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน  
นายนิพัทธ์ หงษ์มณี  
นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ ผอ.กค.๑๐  
นางสาวธาริณี มณีรอด ผอ.สค.๔  
นายชวลิต ศรีโฉมงาม ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายนิพัทธ์ หงษ์มณี  
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ  
กลุ่มงานคดี ๑๐ สำนักคดี ๔