

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

มาตรา ๒๔๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย

มาตรา ๒๗๓ ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไป



ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ การพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้

๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๓๑ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการให้เป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งเท่ากับกรรมการ ตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ

ให้กรรมการได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการหรือกรรมการ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๒ กรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าหนึ่งปีมีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนเป็นเงิน ซึ่งจ่ายครั้งเดียวเมื่อพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) ครบวาระ
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก
- (๔) มีอายุครบเจ็ดสิบปี

ในการคำนวณบำเหน็จตอบแทนนั้นให้นำอัตราเงินเดือนตามมาตรา ๓๑ คูณด้วยจำนวนปี ที่ดำรงตำแหน่ง เศษของปีให้นับเป็นหนึ่งปี

สิทธิในบำเหน็จตอบแทนนั้น เป็นสิทธิเฉพาะตัว จะโอนไม่ได้ เว้นแต่กรณีตาย ให้ตกได้แก่ คู่สมรสและทายาทที่ได้แจ้งไว้ และถ้าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุปฏิบัติหน้าที่หรือในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ได้รับเป็นสองเท่าของบำเหน็จตอบแทนที่กำหนดไว้ตามวรรคสอง



มาตรา ๖๐ ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่ง เพราะลาออก โดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่ง ตาย ลาออก หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และมีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้นำความในมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

#### ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก้คดี และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเห็นว่า ประเด็นตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเกี่ยวข้องกับบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองวรรคดังกล่าวมีเนื้อหาที่แตกต่างกันกล่าวคือ วรรคหนึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมซึ่งดำรงตำแหน่ง



อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ส่วนวรรคสองมีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่พ้นจากตำแหน่งและยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จึงเห็นควรกำหนดประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยตามเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวเป็นสองประเด็น และให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งสำเนาเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อมาจึงมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรต่างๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงักจนกว่ากลไกที่กำหนดขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้ แล้วแต่กรณี ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทเฉพาะกาลที่มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงโดยอ้อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด โดยที่รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงองค์กรอิสระแต่ละองค์กรทั้งโครงสร้าง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดรายละเอียดที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับในหลักการของ



ความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงอาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระเดิมที่มีอยู่ โดยยกเว้นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่กำหนดขึ้นใหม่บางประการ หรือบัญญัติให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีคุณสมบัติครบถ้วนคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป หรือบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด ขึ้นอยู่กับเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมของแต่ละองค์กร ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวไว้ โดยเฉพาะ รวมทั้งยังยอมรับในการหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๑)

จึงเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารรายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนหรือหลักการปารีส ที่กำหนดองค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติและวิธีการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบันจะต้องเป็นกระบวนการที่มีหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสถาบันจะเป็นตัวแทนที่หลากหลายของพลังสังคมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคสี่ บัญญัติให้การสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยบัญญัติให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชน



ด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับการสรรหา  
กรรมการสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรณีจึงต้อง  
จัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ ตามกระบวนการที่สอดคล้องกับ  
หลักการปารีสโดยทันที จึงต้องกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติซึ่งได้รับการสรรหามาตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และจัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม  
ในการแก้ไขปัญหาสถานะและความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยที่  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยวรรคหนึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจ  
อธิปไตย และวรรคสองเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กร  
อิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม  
เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ส่วนมาตรา ๒๖ และ  
มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖  
วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป  
ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว  
ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ  
และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการ  
จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับ  
เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”  
บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรา  
กฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้อง  
คำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี  
อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมาย  
ขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของ  
ประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องมีความเหมาะสมมีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความ  
สมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชน  
จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักความเสมอภาค



ของบุคคล โดยบัญญัติรับรองความเท่าเทียมกันของบุคคลและได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าชายหรือหญิงย่อมมีความเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใด ๆ ไม่ได้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไปย่อมสามารถกระทำได้ ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๐ เป็นบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งตราขึ้นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ถึงแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิม กรณีเป็นความจำเป็นด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นต้องกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง มิให้เกิดช่องว่างอันส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต้องหยุดชะงักจนกว่าจะมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่และได้มีการรับรองสิทธิประโยชน์ของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับตามผลของกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้วให้ยังคงได้รับอยู่ต่อไป จึงสอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของบุคคลผู้ต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการตรากฎหมายนั้นแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ และไม่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน จึงไม่ใช่การเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ส่วนกรณีบทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคสอง จะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการรับรองสิทธิให้ประธานและกรรมการฯ ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อน





วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทน โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันในการรับรองและคุ้มครองสิทธิอันพึงได้ของบุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนแล้ว มิให้ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ กล่าวคือ ในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้รับตามสิทธิเดิมนั้นจะมีเงินค่ารับรองตามที่ปรากฏไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่ารับรองในตำแหน่งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ อันเป็นสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอยู่ก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแล้ว สิทธิการได้รับเงินค่ารับรองดังกล่าวก็ยังคงเป็นสิทธิอันพึงได้ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดังเดิม ส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มิได้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่ารับรองในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงยังคงไม่มีสิทธิได้รับค่ารับรองอยู่เช่นเดิม

ดังนั้น เมื่อแต่เดิมผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิเช่นไร ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็คงมีสิทธิอันพึงได้รับอยู่เช่นนั้น การที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องได้รับผลกระทบในด้านของสิทธิประโยชน์ตอบแทนในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้กฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมจึงเป็นการตรากฎหมายที่สอดคล้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรมแล้ว นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง ยังกำหนดให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออก และให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ โดยให้นำอัตราเงินเดือนคูณด้วยจำนวนปีที่ดำรงตำแหน่ง เศษของปีให้นับเป็นหนึ่งปี ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้ง ณ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พ้นวาระเนื่องจากมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดสิทธิประโยชน์ให้เพิ่มขึ้นจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินบำเหน็จไว้ จึงถือเป็นการเยียวยาผู้ฟ้องคดีทั้งสองอย่างเป็นธรรม



และเหมาะสมแล้ว การตรากฎหมายดังกล่าวจึงมิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่เกินสมควรแก่เหตุแต่ประการใด และบทบัญญัติดังกล่าวก็ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกคนที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ อันเป็นการคุ้มครองตามกฎหมาย อย่างเท่าเทียมกัน มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนใดคนหนึ่ง เป็นการเจาะจง ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า การที่ตนเองไม่ได้รับค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ วรรคสอง เป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นฟังไม่ขึ้น เนื่องจากเงินค่ารับรองเหมาจ่าย เป็นรายเดือนนี้กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีเจตนารมณ์ประสงค์จะจ่ายให้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่จะได้รับการสรรหาใหม่ ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและ เป็นผู้ผ่านการคัดเลือกตามกระบวนการสรรหาที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องกับหลักสากล เกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต่อมาจากความหลากหลายของทุกภาคส่วน อีกทั้งผู้ที่ได้รับการสรรหาใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นและแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลายประการ กฎหมายจึงกำหนดให้จ่ายเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมได้พ้นจากสถานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปแล้ว แต่โดยผลของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวเพื่อมิให้การปฏิบัติภารกิจงานด้านต่าง ๆ ต้องหยุดชะงัก ในระหว่างการดำเนินการสรรหาประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติชุดใหม่อยู่เท่านั้น จึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ด้วยเหตุนี้การไม่จ่ายค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตรา



ที่กระทรวงการคลังกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการหรือกรรมการให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้น จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด ดังนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคสอง มิได้บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗



(นายวรวิทย์ กังคศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ