

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน และการอกระเบียบว่าด้วยการนั้น
ในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ สม ๐๐๐๑/๒๐๔๓ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ประชุมหารือเกี่ยวกับการอกระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. ซึ่งในการประชุมได้มีการยกประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้บัญญัติเรื่องการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนไว้ โดยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการ และการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๕ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) มีอำนาจอกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภา เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ซึ่งรวมถึงเรื่องการรักษาการแทนและการปฏิบัติราชการแทน ในตำแหน่งของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และข้าราชการรัฐสภาสามัญด้วย และมาตรา ๑๗ ได้บัญญัติให้ในวาระเริ่มแรก ให้นำกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ หรือลูกจ้าง มาใช้บังคับแก่ข้าราชการรัฐสภา พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ ซึ่งในการประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าว ที่ประชุมได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๘๗ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้บัญญัติให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ดำเนินการแต่งตั้งบุคคลใดตำแหน่งใด ซึ่งหากพิจารณากฎหมายที่เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔๔ ได้บัญญัติกรณีการรักษาราชการแทน ปลัดกระทรวง ให้แต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน จึงมีประเด็นปัญหาว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ และกรณีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรต้องกำหนดไว้ในระเบียบนี้ด้วยหรือไม่อย่างไร

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา ประกอบกับมาตรา ๑๙ วรรคสอง บัญญัติให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งในช่วงแรกขณะอยู่ระหว่างการออกระเบียบภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงได้นำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาใช้บังคับกับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนโดยอนุโลมตามนัยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา จนกว่าจะมีระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนจึงควรปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ จึงไม่อาจหาข้อสรุปที่เป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนได้

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมายดังนี้

๑. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือไม่ และการออกระเบียบจำเป็นต้องเป็นไปตามแนวทางของระเบียบรัฐสภาที่ออกระเบียบว่าด้วยการนั้นแล้วหรือไม่

๒. หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบได้ การออกระเบียบจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่

๓. ในการกำหนดระเบียบตามข้อ ๑ กรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ จะกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าส่วนราชการภายในระดับสำนักหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนและปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้หรือไม่

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ สม ๐๐๐๑/๒๐๗๑ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีคำสั่ง ที่ ๘๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แต่งตั้งนายวีรวิทย์ วีรวรวิทย์ รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีคำสั่ง ที่ ๘๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งนายประณูญ สุวรรณภักดี รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในกรณีที่นายวีรวิทย์ วีรวรวิทย์ ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีคำสั่ง ที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ แต่งตั้งให้นายโสภณธีร ตะติโชติพันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและคดี เป็นผู้รักษาราชการแทนรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นายประณูญ สุวรรณภักดี) เนื่องจาก นายประณูญ สุวรรณภักดี เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติราชการได้

ต่อมา นายโสภณธีร ตะติโชติพันธุ์ ได้ลงนามในบันทึก ที่ สม ๐๐๐๑/ว ๑๒๕๑ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ แจ้งหน่วยงานภายในว่า เนื่องจากนายวีรวิทย์ วีรวรวิทย์ ไปราชการที่ต่างจังหวัด ระหว่างวันที่ ๒๘ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ จึงไม่อาจปฏิบัติราชการได้ตามปกติ ในการนี้ นายโสภณธีร ตะติโชติพันธุ์ ผู้รักษาราชการแทนรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นายประณูญ สุวรรณภักดี) จึงเป็นผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๘๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๔

ในระหว่างการทำหน้าที่รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น นายโสภณธีร ตะติโชติพันธุ์ ได้อนุมัติการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการของข้าราชการและพนักงานราชการ และลงนามในสัญญาจ้างเหมา ๒ สัญญา ซึ่งในการประชุมหารือข้อกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในเรื่องการรักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวมีผู้ให้ความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่าผู้รักษาราชการแทนรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นายประณูญ สุวรรณภักดี) สามารถทำหน้าที่รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไปได้ เนื่องจากประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แต่งตั้งให้นายประณูญ สุวรรณภักดี เป็นผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่แล้ว เพราะผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคือ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้แต่งตั้ง ดังนั้น ในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้ง การตีความเพื่อขยายอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปกระทบต่ออำนาจของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต และการก่อหนี้ผูกพัน และอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอหารือว่า การปฏิบัติหน้าที่ของนายโสภณธีร์ ตะติโชติพันธุ์ ในการลงนามอนุมัติ อนุญาต หรือก่อภาระผูกพันในการทำสัญญาของทางราชการในฐานะผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะมีผลผูกพันสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือไม่ เพียงใด และหากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งสองเรื่อง โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือทั้งสองเรื่องนี้มีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกัน จึงเห็นควรให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาให้ความเห็นร่วมสี่ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนได้ การออกระเบียบดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ หรืออย่างไร

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะออกระเบียบว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน จะสามารถกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าส่วนราชการภายในระดับสำนักหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนและปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้หรือไม่

ประเด็นที่สี่ การปฏิบัติหน้าที่ของนายโสภณธีร์ ตะติโชติพันธุ์ ในการลงนามอนุมัติ อนุญาต หรือก่อภาระผูกพันในการทำสัญญาของทางราชการในฐานะผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะมีผลผูกพันสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือไม่ เพียงใด และหากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสถานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

และในมาตรา ๒๕๖^๑ วรรคหก ได้บัญญัติให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่เมื่อขณะนี้มีได้มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับวิธปฏิบัติของสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ ให้มีความเป็นอิสระขึ้นใช้บังคับ การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ นั้น จึงต้องนำวิธีการตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือประกาศที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอนุโลมไปปฏิบัติก่อนเท่าที่ไม่ขัดต่อความเป็นอิสระ ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๖๐๗/๒๕๕๒^๒

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๙^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการ เป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งปัจจุบันได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการ จัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จึงมีผล ให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาหมายถึงคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ตามกฎหมาย

^๑ มาตรา ๒๕๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้ หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสาม มาตรา ๒๐๖ มาตรา ๒๐๗ และมาตรา ๒๐๙ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๓

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของสำนักงานอัยการสูงสุดภายหลังบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีผลใช้บังคับ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๑๔ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ มาตรา ๑๙ ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการ รัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและ การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วย การจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา ดังนั้น การพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๑๙^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงต้องพิจารณาจากอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมาตรา ๑๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้บัญญัติให้ ก.ร. มีอำนาจ ออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องการรักษา ราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธาน วุฒิสภา และข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตามความใน (๑) ของมาตรา ๑๕ ดังกล่าว

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะผู้ใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ ของ ก.ร. สำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อออกระเบียบว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนขึ้นใช้บังคับ ในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบ ว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนได้ การออกระเบียบดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาร าชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ หรืออย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อมาตรา ๒๕๖^๖

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕มาตรา ๑๕ ให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงาน ทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และข้าราชการรัฐสภาสามัญ

(๒) การแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทน

(๓) การกำหนดอัตราเบี้ยประชุม ค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของ ก.ร. คณะอนุกรรมการข้าราชการรัฐสภา และคณะกรรมการอื่น ๆ รวมทั้งให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

(๔) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(๕) การกำหนดวิธีการ เงื่อนไข และอัตราค่าจ้างในการจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างของ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการ ตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการ ค่าตอบแทนพิเศษ ค่าครองชีพชั่วคราว และการจัด สวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของพนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(๖) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

วรรคหก ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้แล้ว โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวย่อมทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยการรักษา ราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนได้ โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษา ราชการแทนและการปฏิบัติ ราชการแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ อีก แต่หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นว่าการนำ หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือระเบียบ รัฐสภาว่าด้วยการรักษา ราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ มาใช้จะเป็นประโยชน์ ในการบริหารงานบุคคลขององค์กร ก็สามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการออกระเบียบ ดังกล่าวได้

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะออกระเบียบว่าด้วย การรักษา ราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน จะสามารถกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า หัวหน้าส่วนราชการภายในระดับสำนักหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษา ราชการแทนและปฏิบัติ ราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัย ไว้ในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบ ว่าด้วยการรักษา ราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนได้ตามที่มาตรา ๒๕๖ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงย่อมมี อำนาจที่จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการออกระเบียบดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ต่อไป ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงหลักการและมาตรฐาน ในการบริหารงานภาครัฐด้วย

ประเด็นที่สี่ การปฏิบัติหน้าที่ของนายโสภณธิด์ ตะติโชติพันธุ์ ในการลงนามอนุมัติ อนุญาต หรือก่อการผูกพันในการทำสัญญาของทางราชการในฐานะผู้รักษา ราชการแทนเลขาธิการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะมีผลผูกพันสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือไม่ เพียงใด และหากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องปฏิบัติอย่างไรนั้น เห็นว่า ในเบื้องต้นจำต้องวินิจฉัยก่อนว่านายโสภณธิด์ ตะติโชติพันธุ์ มีอำนาจในการลงนามในฐานะ ผู้รักษา ราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือไม่ เห็นว่า เนื่องจาก ในปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมิได้ดำเนินการออกระเบียบว่าด้วยการรักษา ราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนขึ้นใช้บังคับ จึงต้องนำวิธีการตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอนุโลมไปปฏิบัติก่อนเท่าที่ไม่ขัดต่อความเป็น อิสระของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการวินิจฉัย ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๖๐๗/๒๕๕๒^๗ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงต้องนำระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษา ราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ มาใช้บังคับกับกรณีการแต่งตั้งผู้รักษา ราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙^๘

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ และข้อ ๕^๙ แห่งระเบียบดังกล่าว

เมื่อข้อ ๕ แห่งระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรและเลขานุการวุฒิสภา ตามลำดับ ดังนั้น กรณีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน เลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นอำนาจของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งให้นายโสภณธีร ตะติโชติพันธ์ เป็นผู้รักษาราชการแทนเลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายโสภณธีร ตะติโชติพันธ์ จึงไม่ใช่ผู้รักษาราชการแทนเลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และไม่มีอำนาจลงนามหรือดำเนินการใด ๆ ในฐานะดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ การที่ นายโสภณธีร ตะติโชติพันธ์ ได้ลงนามอนุมัติการปฏิบัติงานนอกราชการของข้าราชการและพนักงานราชการ และการลงนามในสัญญาจ้าง ๒ สัญญา ในฐานะผู้รักษาราชการแทนเลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การกระทำดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ถ้าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องนั้นอย่างถูกต้องก็สามารถนำหลักการตามมาตรา ๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้โดยเทียบเคียงได้โดยอนุโลม ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกระเทือนถึงการกระทำใด ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๖

^๙ ข้อ ๕ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรหลายคน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งรองเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรหรือข้าราชการรัฐสภาสามัญในส่วนราชการนั้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าส่วนราชการภายในระดับสำนักหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการวุฒิสภา หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองเลขานุการวุฒิสภาเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองเลขานุการวุฒิสภาหลายคน ให้ประธานวุฒิสภาแต่งตั้งรองเลขานุการวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองเลขานุการวุฒิสภา หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ประธานวุฒิสภาแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการวุฒิสภาหรือข้าราชการรัฐสภาสามัญในส่วนราชการนั้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าส่วนราชการภายในระดับสำนักหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

^{๑๐} มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่