

เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย”

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

สภาผู้แทนราษฎรโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย” สรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบ ฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ แต่ก่อนจะมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายและมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายแรก เห็นว่า รายงานดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอ้างว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ควรต้องพิจารณา มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๒) ด้วย และรายงาน ฯ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการ ฯ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมและคดียังไม่ยุติ การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติน่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๒๒ ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับทราบรายงาน ฯ ไปแล้ว ต่อมาคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสรุปย่อมาก่อนให้เกิดปัญหาตามมาอีก ฝ่ายที่สอง เห็นว่าการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการ ฯ ไม่น่าจะขัดต่อมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลเป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการ ฯ พิจารณาและคณะกรรมการ ฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีมติให้ส่งเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่ารายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และหากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้คู่กรณีและพยานบุคคลที่คู่กรณีอ้างมาชี้แจง แสดงความเห็นเพิ่มเติมด้วยวาจา ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่ประสงค์ที่จะชี้แจง แสดงความเห็นเพิ่มเติม ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาชี้แจงประกอบด้วย นายเสนห์ จามริก ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายวสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายเดชอุดม ไกรฤทธิ นายกสภานายความ และนายจรูญ ภัคดีธนากุล ได้ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีสถานะเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ และกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้อง จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กรและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญได้เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ในการตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซ ไทย - มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๙ ได้กำหนด ให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกำหนดอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๐๐ ในการตรวจสอบ และรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตาม พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไข ที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเสนอแนะ นโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและการส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงาน ระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน องค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งจัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า รัฐธรรมนูญ ให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่อื่นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ นอกจากนี้ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ ดังนี้ “โดยที่มาตรา ๑๙๙ และมาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิด

สิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่ว่า จะเป็นการเสนอแนะนโยบายต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี หรือการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย ความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนจัดทำรายงาน ประจำปี โดยได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่อื่น ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สมควรดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ กำหนดอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่อื่นให้สอดคล้อง กับอำนาจหน้าที่หลักตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติ ฯ คือ การจัดวางระบบและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายหรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยกำหนดกระบวนการ และขั้นตอนในการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ สรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ เมื่อมีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แล้วเสนอมาตรการการแก้ไขต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไข ในกรณีที่ปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการแก้ไขตามมาตรการที่เสนอหรือดำเนินการแล้วแต่ไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการ การแก้ไขภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน แต่หากการดำเนินการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจ ของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ หรือไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไข ภายหลังจากที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว พระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานต่อรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑)

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ที่บัญญัติ ว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่อง ที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบ และเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้” แล้ว เห็นว่าวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรานี้ ต้องการให้ศาลเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจชี้ขาดการกระทำหรือการละเลยการกระทำที่เกี่ยวกับการละเมิด สิทธิมนุษยชนที่เป็นความผิดต่อกฎหมาย อย่างไรก็ตามการใช้บังคับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะต้องไม่มี ผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑)

สำหรับรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย” เป็นผลมาจากเหตุการณ์การสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการ ฯ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้มีผู้บาดเจ็บ และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมผู้ชุมนุม เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบและจัดทำรายงานการกระทำหรือการละเลย การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว และเสนอมาตรการการแก้ไขแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไข ภายหลังจากที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แม้จะปรากฏว่าได้มีการฟ้องคดีต่อศาลภายหลังการเข้าดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ตาม แต่การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๒๒ ในส่วนที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบ และเสนอมาตรการการแก้ไขอันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ในการตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายนพดล เสงเจริญ นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัครโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๐๔ ก วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

ย่อโดย นายวัชรพงษ์ ใจสุทธิ
กลุ่มงานคดี ๔