

## คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๔๘

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการรับทราบผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยนายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้สั่งบรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันพุธที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ ซึ่งก่อนที่จะมีการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายโต้แย้งทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่จะให้ดำเนินการพิจารณาในเรื่องนี้ โดยมีความเห็นแตกแยกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก มีความเห็นในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อ้างว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ (๑) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ (๖) ประกอบกับมาตรา ๒๐๐ วรรคสอง ที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนด้วย

๒. การเกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการดังกล่าวจนทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บด้วยกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งต่างฝ่ายต่างอ้างว่าอีกฝ่ายเป็นผู้เริ่มความรุนแรงขึ้นก่อนข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นกรณีที่อยู่ในกระบวนการของศาลยุติธรรมซึ่งคดียังไม่ยุติ จึงทำให้มองได้ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติน่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดี

อยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอ  
มาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๘๐/๒๕๔๖ ที่ได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ได้บัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า  
เรื่องที่จะดำเนินการสอบสวนต้องมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษา  
หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งตามข้อเท็จจริงของกรณีที่ทำหรือมานี้เมื่อปรากฏว่า ได้มีการดำเนินคดีอยู่  
ในศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบได้อีกต่อไป  
เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎร  
จะดำเนินการต่อไป น่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องอีกทั้งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับทราบรายงาน  
ดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปแล้ว หากต่อมาภายหลังได้มีคำพิพากษาของ  
ศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้วปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานสรุป  
ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีก

**ฝ่ายที่สอง** มีความเห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
เป็นการดำเนินการที่ไม่น่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมเป็นคนละกรณี  
กับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา ประกอบกับเรื่องดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นได้ว่ามีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ  
สภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวยังเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ  
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติและศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสามองค์กร

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ สภาผู้แทนราษฎร  
ได้พิจารณาแล้วมีมติให้ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียง  
เห็นชอบ ๒๘๐ ไม่เห็นชอบ ๒ งดลงคะแนน ๒ และไม่ลงคะแนน ๕

จึงส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยขอให้พิจารณา  
วินิจฉัยตามคำขอท้ายคำร้องดังนี้

๑. รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับนี้ได้กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่

๒. หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวในข้อ ๑ แล้วสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาคำเนิการต่อไปได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อคืนวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย บริเวณหน้าลานน้ำพุกับสะพานจุติบุญสูงอนุสรณ์อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีผู้บาดเจ็บหลายคน ตำรวจได้จับกุมผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจำนวน ๑๒ คน

๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับทราบเหตุการณ์และได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มีข้อเท็จจริงที่มีการกระทำเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงจากกรณีดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕

๓. ในการตรวจสอบ คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากวัตถุพยานการตรวจสอบพื้นที่สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมจากประชาชนในท้องที่ แล้วยังได้เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงและเสนอพยานหลักฐาน โดยมีผู้ชุมนุม ๖ คน สื่อมวลชนที่อยู่ในเหตุการณ์ ๔ คน และเจ้าหน้าที่ ๓ คน ได้มาชี้แจงข้อเท็จจริง แต่มีเจ้าหน้าที่ไม่มาชี้แจง จำนวน ๘ คน โดยขอเลื่อนการชี้แจง รวม ๒ ครั้ง อ้างว่าติดราชการ และเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องอาญากล่าวหาผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้ง ๑๒ คนต่อศาลจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ทั้ง ๘ คนก็ปฏิเสธการมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะอนุกรรมการฯ โดยอ้างว่าเรื่องนี้ได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว

๔. เรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้าไปตรวจสอบ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม มีข้อเท็จจริงของพฤติกรรมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ ปฎิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างไร ซึ่งต่างกับเรื่องที่เป็นคดีอาญาในศาลจังหวัดสงขลา ที่พนักงานอัยการฟ้องผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน เป็นคดีอาญา โดยกล่าวหาว่ากระทำผิดในเหตุการณ์ชุมนุมคัดค้านโครงการฯ โดยมีผู้ชุมนุมตั้งแต่

๑๐ คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเจี๊ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่และข้อหาอื่น ๆ การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงไม่มีผลต่อกระบวนการพิจารณาดีและคุณประโยชน์ของศาลที่จะพิจารณาการกระทำของจำเลยทั้ง ๑๒ คน

๕. สิทธิมนุษยชนถือว่าเป็นสิทธิทางธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด จึงมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐเท่านั้น การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แม้จะพบว่ากระทำความผิดหรือการละเลยการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่ผิดกฎหมายอาญาหรือกฎหมายใด แต่ในบางกรณีก็อาจเป็นการละเมิดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้

๖. ในการชุมนุมคัดค้านโครงการฯ จึงเป็นที่มาของการตรวจสอบ และเป็นมูลเหตุของการฟ้องร้องซึ่งมีประชาชนร่วมชุมนุมนับพันคน หากนำเหตุผลการฟ้องคดีอาญากับจำเลย ๑๒ คน มาอ้างก็จะเป็นผลทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบพฤติกรรม การสลายการชุมนุมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำต่อผู้ชุมนุมรายอื่นอีก การแปลความเช่นนั้น ก็จะเป็นการตัดสิทธิของผู้ร่วมชุมนุมอื่นที่มีสิทธิในการชุมนุมโดยชอบตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่สามารถใช้สิทธิหรือขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำต่อบุคคลได้เลย

๗. ข้ออ้างตามคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงปัญหาภายในองค์กรสภาผู้แทนราษฎรเอง ที่สามารถวินิจฉัยได้โดยมติของสมาชิกว่าจะรับรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้พิจารณาเพื่อดำเนินการอย่างไร การกล่าวอ้างว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลยุติธรรมด้วยนั้น เป็นการด่วนสรุปข้อเท็จจริงโดยที่ยังไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้แทนศาลยุติธรรมและผู้แทนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชี้แจงข้อเท็จจริง การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้เป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๘. การกล่าวอ้างว่า การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้าไปตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ นั้น ต้องเป็นการกล่าวอ้างขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางคดี คือ ศาลยุติธรรม หากได้กล่าวอ้างโดยผู้ใช้บริการของศาลยุติธรรม

เช่นพนักงานตำรวจในกรณีนี้ ก็จะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นที่ใช้อำนาจของรัฐในการสืบสวน สอบสวนใช้เป็นช่องทางในการคัดกรองตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตมกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ เพียงแต่กล่าวอ้างว่าคดีที่ฟ้องนั้นเป็นเรื่องเดียวกับเรื่องที่เกิดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบ ก็จะมีผลให้ความสุจริต ความโปร่งใสของการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถถูกตรวจสอบได้ และการฟ้องคดีนั้นก็ยังไม่ใช่เป็นกรณีที่เกิดถึงที่สุด ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ยกฟ้องก็ได้

๕. สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบเรื่องนี้อีกต่อไป เพราะเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว” เป็นการพิจารณาโดยรับฟังความและข้อเสนอแนะจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่ฝ่ายเดียวเป็นคำวินิจฉัย หรือความเห็นที่ไม่ชอบ อีกทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีอำนาจวินิจฉัย หรือตอบข้อหารือของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติในเรื่องดังกล่าว เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มิใช่หน่วยงานในฝ่ายบริหารของรัฐบาล ดังนั้นความเห็นหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมไม่มีผลที่จะรับฟังได้ เพราะเป็นการวินิจฉัยเกินอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากข้อเท็จจริงและความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ปฏิบัติ หน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเหตุการณ์ความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการ ท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและ กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐาน ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระต่อไป

ความละเอียดของคำร้องและคำชี้แจงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปรากฏ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว

มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องดังนี้

(๑) รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจาก โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่

(๒) หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎร จะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป ได้หรือไม่ เพียงใด

**บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง****รัฐธรรมนูญ**

“มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) ตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่ง การปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

“มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

“มาตรา ๒๐๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๓) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๓๐๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕

(๒) ใต้วงวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘

(๓) ใต้วงวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

(๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม”

**พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒**

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ฯลฯ”

“มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป



(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชนและ องค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๖) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ เสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

(๗) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าไปเป็นภาคี สนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๙) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ”

“มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

“มาตรา ๒๕ เมื่อบุคคลหรือหน่วยงานได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา ๒๘ แล้ว ให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบ

ในกรณีที่การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่อาจกระทำ ให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บุคคลหรือหน่วยงานขอขยายระยะเวลาการดำเนินการ ไปยังคณะกรรมการ พร้อมทั้งเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยาย ก่อนที่กำหนดระยะเวลาเดิมจะสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ห้ามมิให้ขอขยายระยะเวลาการดำเนินการมากกว่าสองครั้ง”

“มาตรา ๓๐ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๕ แล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการ

ตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของ นายกรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการตามมาตรา ๓๑”

“มาตรา ๓๑ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการ การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐสภาเพื่อ ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ในการรายงานต่อรัฐสภาดังกล่าว หากคณะกรรมการเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนโดยส่วนรวม คณะกรรมการจะเผยแพร่กรณีที่ไม่มี การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหา การละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นให้สาธารณชนทราบก็ได้”

พิเคราะห์แล้ว คำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยที่ปรากฏตามท้ายคำร้องข้อ ๑ ที่ว่า “รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับนี้ได้กระทำให้ขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่” นั้น เห็นสมควรพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าคำว่า “กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ที่เกี่ยวกับ ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยได้แก่กฎหมายใด ปรากฏตามเอกสารผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ หน้า ๑๑ บทที่ ๑ บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในข้อ ๑.๑ มีความดังนี้

“๑.๑ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือ การละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไข ที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อเสนอมาตรการการแก้ไข เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อไป” ซึ่งเป็นการอ้างอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และความเห็นฝ่ายแรกตามคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎร มีความ ตามข้อ ๑ ดังนี้

“๑. รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อ้างว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ (๑) ที่บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณี que praquea ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป” อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ (๖) ประกอบกับมาตรา ๒๐๐ วรรคสอง ที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนด้วย” จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่า “กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ในกรณีนี้มีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ รวมอยู่ด้วย จึงสมควรกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวก่อน

เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) เป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) มาตรา ๑๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) (ข) และ (๒) และมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ตามลำดับ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายไปลดทอนอำนาจลงไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ หากรัฐธรรมนูญประสงค์ให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติในภายหลัง รัฐธรรมนูญก็คงจะบัญญัติในลักษณะดังเช่นที่บัญญัติไว้ในหมวด ๑๑ การตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด ที่บัญญัติว่า “คุณสมบัติ ฯลฯ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” ดังนั้น บทกฎหมายใดที่บัญญัติไปลดทอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ต้องถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ที่ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ หมายถึงอำนาจหน้าที่อื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรณี ๆ ไป

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ต่อสภาผู้แทนราษฎรกรณีนี้ โดยเนื้อหาเป็นการเสนอตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ซึ่งสามารถกระทำได้ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ การที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ บัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำการตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขในเรื่องการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว อันเป็นการไปลดทอนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ให้ไว้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ จึงไม่อาจลบล้างอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ได้ ทั้งการเสนอรายงานผลการตรวจสอบกรณีนี้ก็เพียงเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบเท่านั้น รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกรณีนี้จึงเป็นรายงานที่ได้กระทำขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เมื่อได้วินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ปัญหาอื่นและปัญหาตามคำขอท้ายคำร้องข้อ ๒ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกรณีนี้ได้กระทำขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)

นายจิระ บุญพจนสุนทร  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ