

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๔๘

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ต่อรัฐสภา

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ต่อรัฐสภา

ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบได้ความว่า เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย” ต่อสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้บรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมแล้ว แต่ก่อนจะมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรื่องนี้ โดยมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า รายงานที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอ้างว่าเป็นการรายงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรต้องพิจารณาถึงมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับมาตรา ๒๐๐ วรรคสอง ที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

รายงานดังกล่าว เป็นเรื่องที่กระทบต่อเศรษฐกิจและการลงทุนกับต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันได้ให้ความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหา โดยพยายามทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่มาโดยตลอด

การเกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการ ฯ จนทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บซึ่งต่างฝ่ายต่างอ้างว่า อีกฝ่ายเป็นผู้เริ่มความรุนแรงขึ้นก่อน ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นกรณีที่อยู่ในกระบวนการของศาลยุติธรรมซึ่งคดียังไม่ยุติ

จึงทำให้เห็นได้ว่า การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรายงานดังกล่าว น่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๐/๒๕๔๖ ได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ได้บัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า เรื่องที่จะดำเนินการสอบสวนต้องมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าเรื่องนี้ได้มีการดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบได้อีกต่อไป

ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการต่อไปน่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง อีกทั้งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับทราบรายงานดังกล่าวไปแล้ว หากต่อมาภายหลังได้มีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้ว ปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานสรุป ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีก

**ฝ่ายที่สอง** เห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่น่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๒๒ เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมเป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา ประกอบกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๖ ประธานในที่ประชุมได้ขอหารือที่ประชุมว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหา

เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ว่า

๑. รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่

๒. หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป ได้หรือไม่ เพียงใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ พร้อมทั้งแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบ หากประสงค์จะชี้แจงประการใดให้กระทำได้ก่อนการวินิจฉัย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชี้แจงและแสดงความเห็นเป็นหนังสือ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ สรุปความได้ว่า

๑. เมื่อคืนวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ระหว่างบริเวณหน้าลานน้ำพุกับสะพานจตุบุญสูงอนุสรณ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีผู้บาดเจ็บหลายคน ตำรวจได้จับกุมผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน ๑๒ คน

๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเหตุการณ์ที่เผยแพร่จากสื่อมวลชนประกอบกับการร้องเรียนจากเครือข่ายประชาชนที่คัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย แล้ว เห็นว่า มีข้อเท็จจริงที่มีการกระทำเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงจากกรณีดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕

๓. ในการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากวัตถุพยาน การตรวจสอบพื้นที่ สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่น แล้วยังได้เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงและเสนอพยานหลักฐาน มีผู้เกี่ยวข้องเห็นเหตุการณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริง รวม ๑๑ คน แต่เจ้าหน้าที่ในระดับ

รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ไม่มาชี้แจง จำนวน ๘ คน เมื่อพนักงานอัยการ ได้ยื่นฟ้องอาญากว่าหาผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชนทั้ง ๑๒ คน ต่อศาลจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ทั้ง ๘ คน ก็ปฏิเสธการมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ โดยอ้างว่า เรื่องนี้ได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว ซึ่งคณะกรรมการได้สอบถามและรับฟังข้อเท็จจริง จากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้ไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา

๔. ในการตรวจสอบกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการ โดยถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า เรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้าไปตรวจสอบมิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดี อยู่ในศาล กล่าวคือ

๔.๑ คดีที่พนักงานอัยการฟ้องผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชนต่อศาลจังหวัดสงขลาเป็นคดี ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่เรื่องที่คณะกรรมการได้ทำการตรวจสอบนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและผู้ได้รับบาดเจ็บ เพื่อตรวจสอบว่า มีพฤติกรรมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ จึงไม่มีผลต่อกระบวนการพิจารณาคดีและดุลพินิจของศาล ที่จะพิพากษาคดีตามกฎหมาย

๔.๒ การตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนหรือไม่ นั้น แตกต่างจากการพิจารณาคดีของศาลทั้งในเรื่องและขอบเขตในการตรวจสอบ ทั้งนี้ เพราะสิทธิมนุษยชนถือว่าเป็นสิทธิทางธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด จึงมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะ ในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติจึงต้องตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ในการสลายการชุมนุมดังกล่าวมีการกระทำหรือการละเว้น การกระทำที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งในการตรวจสอบเหตุการณ์ในทำนอง ดังกล่าวนี้นี้ แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะพบว่าการกระทำหรือการละเลยการกระทำของเจ้าหน้าที่ นั้นไม่ผิดกฎหมายอาญาหรือกฎหมายในมิติอันใด หากการกระทำหรือการละเลยการกระทำนั้นในบางกรณี

ก็เป็นการละเมิดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็จะกำหนดแนวทางการรับฟังข้อเท็จจริงและการพิจารณาเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของศาลจังหวัดสงขลาโดยสิ้นเชิง

การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งที่เป็นขนบธรรมเนียมและประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศ เช่น การปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมต่อผู้ได้รับบาดเจ็บ พันธะผูกพันทางด้านศีลธรรม ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น ต่อกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนั้น ล้วนแต่มีข้อกำหนดและบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การร้องเรียนปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน การชุมนุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยบนพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชนที่ถือปฏิบัติกัน โดยทั่วไปของทุกประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และได้ให้สัตยาบันรับรองการถือปฏิบัติเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้แล้ว ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย

๕. การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอื่นใด โดยเฉพาะของศาลยุติธรรมที่ได้พิจารณาคดีไปตามลักษณะและฐานความผิดของกฎหมายอาญาในคดีที่พนักงานอัยการเป็น โจทก์ฟ้องผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน ศาลจังหวัดสงขลาก็ได้ประทับรับฟ้อง และการดำเนินคดีก็เป็นไปตามปกติของกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ส่วนคดีที่ผู้เสียหายจากเหตุการณ์รุนแรงดังกล่าวฟ้องเจ้าพนักงานตำรวจต่อศาลจังหวัดสงขลานั้น ก็เกิดขึ้นภายหลังจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปเรียบร้อยแล้ว ซึ่งหลังจากศาลจังหวัดสงขลาได้ฟังการไต่สวนมูลฟ้องแล้วก็ได้ประทับรับฟ้องเป็นคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นกัน

จึงเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) กิติ กับการฟ้องเป็นคดีในศาลของผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ ซึ่งเป็นผู้เสียหายกิติ หรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐกิติ ล้วนแล้วแต่เป็นกรณีที่สามารถกระทำได้ทั้งสิ้น เนื่องจากเป็นคนละเรื่องคนละประเด็น และการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้คู่กรณีและพยานบุคคลที่คู่กรณีอ้างมาชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมด้วยวาจา

ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่ประสงค์ที่จะชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาชี้แจงประกอบด้วย นายเสน่ห์ จามริก ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายวสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายกสภานายความ และนายจรูญ ภักดีชนากุล ได้ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

นายเสน่ห์ จามริก ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปได้ว่า ในประเด็นเรื่องผลกระทบของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา ๒๒ ต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติจำกัดการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเห็นด้วยที่มีการบัญญัติมาตรา ๒๒ เพราะเป็นเจตนารมณ์ที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ของศาล และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการซ้ำซ้อนกัน จึงต้องพิจารณาขอบเขตของมาตรา ๒๒ โดยต้องพิจารณาภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หรือสิทธิของชุมชน สิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจงในการดำเนินนโยบายของรัฐ เป็นต้น การพิจารณาขอบข่ายอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คงต้องตีความโดยเคร่งครัดไม่ให้มาตรา ๒๒ ไปปิดกั้นการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มิเช่นนั้นจะมีผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องหลักประกันของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สำหรับข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำการตรวจสอบเป็นข้อเท็จจริงในเหตุการณ์คนละชั้นตอนไม่เกี่ยวกับประเด็นที่อัยการได้ฟ้องประชาชนต่อศาล โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเข้าไปตรวจสอบในชั้นตอนตั้งแต่การชุมนุม ชั้นตอนการปฏิบัติการสลายการชุมนุมซึ่งมีประเด็นว่า การสลายการชุมนุมเป็นไปโดยให้ความเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ชั้นตอนการจับกุมคุมขังในฐานะที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อการศึกษาคดีของศาลแต่ประการใด ส่วนจุดประสงค์ในการเสนอรายงานต่อรัฐสภา



ประการแรก มิได้มุ่งหมายเข้าไปตรวจสอบการดำเนินคดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องประชาชนต่อศาล  
ประการที่สอง มุ่งประสงค์จะเสนอการแก้ไขเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์และ  
หลักการของรัฐธรรมนูญ

**นายวสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า  
ความหมายของสิทธิมนุษยชนตามกฎหมาย หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและ  
ความเสมอภาคที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และตามพันธกรณีที่ประเทศไทยในฐานะภาคีของกติกา  
ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจะต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ในหมวด ๘  
ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิของผู้ต้องหา ผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม เช่น สิทธิของผู้ต้องหา  
ตั้งแต่ถูกจับกุม สิทธิที่จะได้รับการเยี่ยมจากญาติ สิทธิที่จะได้รับการปรึกษาทนายความเป็นการส่วนตัว  
เป็นต้น สิทธิดังกล่าวไม่ใช่ประเด็นที่พิพาทกันในศาล การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติได้มีการเชิญเจ้าหน้าที่มาชี้แจง แต่เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลเจ้าหน้าที่ก็ยืนยันว่าจะไม่มาให้ปากคำ  
เพราะมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ส่วนในประเด็นข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ได้เสนอให้รัฐเยียวยาต่อผู้ร่วมชุมนุมและได้รับบาดเจ็บ ซึ่งในฟ้องที่ประชาชนฟ้องเจ้าหน้าที่คงไม่ได้ฟ้อง  
ในเรื่องนี้ด้วย และการเยียวยาเป็นอีกขั้นตอนหนึ่ง ดังนั้น ต้องการให้รัฐสภาดำเนินการต่อไปไม่ว่า  
รูปแบบใดก็ตาม

**นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายกษัตริย์ นายความ** ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า วัฒนธรรม  
ในการใช้กฎหมายของไทยตั้งแต่การยกเว้นและการบังคับใช้กฎหมายมีเอกลักษณ์ประการสำคัญ คือ  
ไม่ไว้วางใจประชาชน มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ ไม่ควร  
จะมีอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพราะขัดกับหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทย  
ลงนามผูกพัน วัฒนธรรมการใช้กฎหมายในแต่ละองค์กรผูกขาดอำนาจสอบสวนคดีอาญา แม้ปัจจุบัน  
ประชาชนก็ยังถูกกักขังถูกควบคุมตัวโดยไม่ถูกต้อง เรื่องนี้ไม่ขัดกับศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรม  
จะพิจารณาข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานในสำนวน ส่วนกลไกในการดำเนินการของคณะกรรมการ  
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติแยกออกมาเป็นมิติของกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะฉะนั้น  
จึงเห็นว่าไม่มีประเด็นที่จะขัดกับศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรมจะไม่ฟังเอกสารนอกสำนวนเด็ดขาด

นายเจริญ ภัทธีรนาถกุล ชี้แจงเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า การตรวจสอบและรายงานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) มุ่งเน้นไปที่การละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการล่วงละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีโดยไม่คำนึงว่าการกระทำที่ถูกตรวจสอบนั้นจะเป็นความผิดอาญาหรือมีการฟ้องบุคคลใดเป็นคดีต่อศาล หรือไม่ และอำนาจตามมาตราดังกล่าวก็มีได้มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายมาจำกัดตรอนให้น้อยลงไปกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ ดังนั้น บทกฎหมายใดที่บัญญัติตรอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) จึงต้องถือว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ส่วนพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๒๒ นั้น จะต้องตีความไปในทางที่ไม่เป็นการจำกัดตรอนอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) เพราะหากตีความเช่นนั้น ก็จะทำให้มาตรา ๒๒ ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมมิใช่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น การตีความมาตรา ๒๒ นี้ จึงต้องเป็นไปในความหมายอย่างแคบ มิใช่ตีความในทางขยายความ โดยมีข้อพิจารณา คือ ถ้าเป็นการตรวจสอบในเรื่องเดียวกันกับที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ก่อนแล้วในศาล หรือศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเข้าไปตรวจสอบซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกันกับที่ศาลดำเนินการอยู่ก่อนแล้วไม่ได้ ส่วนเรื่องที่ยังไม่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมเข้าตรวจสอบได้ และเมื่อได้ใช้อำนาจเข้าตรวจสอบเรื่องนั้นแล้ว ก็ย่อมทำการตรวจสอบได้จนเสร็จสิ้นกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ถึงแม้ระหว่างนั้นจะมีผู้ใดนำเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำลังตรวจสอบอยู่นั้นไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลก็ตาม ส่วนเรื่องที่มาตรา ๒๒ ห้ามมิให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้าไปตรวจสอบซ้ำซ้อนกับศาลนั้นหมายถึงเรื่องที่เป็นประเด็นโดยตรงในทางคดีของศาลเท่านั้น การตรวจสอบในเรื่องอื่นที่มีได้เป็นประเด็นโดยตรงในคดีของศาลย่อมไม่มีปัญหาในเรื่องความซ้ำซ้อนหรือความขัดแย้งกันของผลการตรวจสอบแต่อย่างใด และมาตรา ๒๒ นี้บัญญัติจำกัดอำนาจการตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไข “ตามพระราชบัญญัตินี้” เท่านั้น หากได้ตัดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ รายงานและเสนอมาตรการการแก้ไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ไปด้วยไม่ เพราะหากตีความเช่นนั้นย่อมทำให้มาตรา ๒๒ ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ



ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงของกลุ่มและพยานบุคคลที่กลุ่มอ้าง และเอกสารประกอบแล้ว ลงมติวินิจฉัยดังนี้

ศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๘ คน คือ

- |                          |                            |
|--------------------------|----------------------------|
| (๑) นายจิระ บุญพจนสุนทร  | (๒) นายนพดล เฮงเจริญ       |
| (๓) นายพันธ์ จันทรปาน    | (๔) นายมงคล สระภูณ         |
| (๕) นายมานิต วิทยาเต็ม   | (๖) นายสุธี สุทธิสมบูรณ์   |
| (๗) นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ | (๘) นายอภิรักษ์ จันทนจุลกะ |

วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ในการตรวจสอบและจัดทำรายงาน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซ ไทย-มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๔ คน คือ

- |                          |                                 |
|--------------------------|---------------------------------|
| (๑) นายกระมล ทองธรรมชาติ | (๒) พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช |
| (๓) นายสุวิทย์ ชีรพงษ์   | (๔) นายอุระ หวังอ้อมกลาง        |

วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ เนื่องจากกรณีดังกล่าว เป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๓ คน คือ

- |                       |                         |
|-----------------------|-------------------------|
| (๑) นายจุมพล ณ สงขลา  | (๒) นายปรีชา เถลิมนิชย์ |
| (๓) นายศักดิ์ เตชะชาญ |                         |

เห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงให้ยกคำร้อง

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

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงมติเป็นเสียงข้างน้อยว่า กรณีตามคำร้องไม่ใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ให้ยกคำร้อง จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตนต่อไปนี้

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

คดีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญมีความหมายเพียงใดนั้น วลีที่ว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อการทำประชาวิจารณ์ มาตรา ๒๖๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมก่อนที่จะแก้ไขเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖๖ ได้บัญญัติไว้เพียง “อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน” เท่านั้น แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายดั้งเดิมในชั้นยกร่างมาตรานี้ว่าต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถึงขอบเขตหรือกรอบอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันหรือไม่ ต่อมาจึงได้แก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตัดคำว่าซ้ำซ้อนกันออก โดยบัญญัติเป็นข้อความตามมาตรา ๒๖๖ ปัจจุบันเมื่อพิจารณาว่าองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญมีมากมายหลายองค์กร บางองค์กรก็เป็นองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (สถานะติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม) แต่ส่วนใหญ่อีก ๗ องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕ วรรคสอง เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) อันเป็นหลักการใหม่ของโลกที่ไม่เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดของประเทศไทยมาก่อน ซึ่งองค์กรเหล่านี้ก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แตกต่างกันไป จึงอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้หลายทาง เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันหรือไม่ หรือมีข้อขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน จึงจำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยองค์กรที่เป็นกลางคือศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวินิจฉัยชี้ขาดแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญก็ยุติไป จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติถึงผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญอีก

การที่รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจหน้าที่” ถ้อยคำดังกล่าวน่าจะมุ่งไปในเรื่องเกี่ยวกับ กรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากปัญหาเรื่องใดซึ่งไม่เกี่ยวกับ เรื่องกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังเช่นตามคดีนี้ เป็นปัญหาเรื่องความเห็นของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองฝ่ายซึ่งมีความเห็นไม่ตรงกันในการรับพิจารณา รายงานของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่เสนอผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจาก โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคแรก (๑) อันเป็นปัญหา ภายในองค์กรเช่นนี้ จึงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของคำว่า “อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีจึงไม่เข้าเงื่อนไขตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวข้างต้น และประการสำคัญ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ที่จะเห็นได้ชัดเจน คือเป็นกรณีที่จะเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ๒ ฝ่าย ไม่ว่าจะป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันหรือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นอกกรอบ หรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้นปัญหาที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอมาให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องในคดีนี้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีปัญหาหรือข้อพิพาทขัดแย้งกันระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ สององค์กรเกี่ยวกับกรอบ หรือขอบเขตอำนาจขององค์กรดังกล่าวข้างต้น

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า คำว่า “ปัญหา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แสดงว่าจะต้องเป็นสิ่งที่เกิด “ข้อโต้แย้ง” หรือ “ข้อพิพาท” ขึ้นแล้ว และเป็นเรื่องสำคัญในระดับ รัฐธรรมนูญหรือระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเพียงเรื่องความคิดเห็นไม่ตรงกันหรือเป็นข้อ ถกเถียงหรือข้อโต้แย้งกันในระดับบุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือระดับกฎหมาย หรือระดับของ คณะกรรมการหรือองค์กรตามกฎหมาย หรือเป็นข้อหาหรือเพื่อหาข้อยุติในความเห็นที่แตกต่างกันเท่านั้น

การให้น้ำหนักของถ้อยคำว่า “มีปัญหา” หรือไม่ จึงมิใช่เอาความคิดเห็นธรรมดาเข้ามาจับ ดังกรณีของประธานสภาผู้แทนราษฎรตามคำร้องนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้น้ำหนักของถ้อยคำ ที่เกี่ยวกับ “ปัญหา” ไว้ “หลายระดับ”

ดังจะยกตัวอย่างความหมายของคำว่า “ปัญหา” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) ดังนี้

มาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง”

หมายความว่า “ปัญหา” ดังกล่าวต้องเป็น “ข้อโต้แย้ง” กันซึ่งเป็นความหมายทำนองเดียวกันกับถ้อยคำว่า “ปัญหา” ตามมาตรา ๒๖๖ กรณีจะถือว่าเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะต้องมีความหมายกำหนดเอาไว้ชัดเจน มิใช่จะถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ทุกกรณี มิฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเองจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เสียเอง

กรณีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะเห็นลำดับชั้นหรือระดับของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชัดเจนว่า มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายหรือในระดับของกฎหมายเท่านั้นหากปัญหาหรือข้อโต้แย้งทำนองเดียวกันถ้ามีสถานะที่ต่ำกว่ากฎหมายดังกล่าวหรือมิใช่ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) เช่นเดียวกันหากเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องสูงเกินกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นกัน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามคำร้องคดีนี้เป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในระดับกฎหมายหรือระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเท่านั้น มิใช่ปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในระดับรัฐธรรมนูญ และไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัย

การใช้ถ้อยคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการใช้ถ้อยคำที่ถือว่ามีความหมายเคลือบคลุม จึงเป็นปัจจัยให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความขยายขอบเขตหรือกรอบของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออกไปได้กว้างขวางจนกลายเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น และหลายครั้งแล้วที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นหรือควบคุมกลไกสำคัญของประเทศไว้ได้เกือบทั้งหมด โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๖๘ เข้ามาประกอบ

ความจริงแล้วอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทจะจำแนกแยกแยะออกไปตามองค์กรของรัฐมากมายและมีระดับหรือลำดับชั้นมากมาย การที่ศาลรัฐธรรมนูญรวบอำนาจหน้าที่ที่จะให้มีความหมายต่อทุกองค์กรของรัฐและเลือกควบคุมเฉพาะที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นองค์กรในระดับสูงสุดของประเทศไว้ทั้งหมดทุกกรณีจึงเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะถูกต้อง แม้จะเป็นไปตามแนวทางที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มหนึ่งประสงค์จะให้ใช้ตามแนวทางนี้ก็ตาม

ดังนั้น ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาวินิจฉัยคดีนี้จึงเป็นปัญหาที่เกิดจากความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ ฝ่าย ที่มีความเห็นไม่ตรงกัน หากเป็นปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ไม่

การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ “ปัญหา” เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องถูกจำกัดไว้ สรุปเป็นข้อสำคัญ ๆ ได้แก่

**ขั้นแรก** ต้องเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจริงแล้วมิใช่เป็นเพียงความคิดเห็นที่แตกต่างหรือเพียงแต่คาดว่าจะต้องเกิดปัญหานั้นแน่และจะสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติร้ายแรง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงผู้ที่แก้ไขปัญหานั้นคือผู้ที่อ้างว่ามีปัญหาเกิดขึ้นและจะต้องแก้ไขปัญหานั้นด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งตามที่อ้าง ที่เป็นผู้ต้องแก้ไขปัญหานั้นเพราะทราบปัญหาดีอยู่แล้ว มิใช่ให้องค์กรอื่นแก้ไขปัญหานั้นให้

**ขั้นที่สอง** ปัญหาที่เกิดขึ้นต้องมีใช่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น โดยไม่มีผลกระทบออกมาสู่ประชาชนโดยรวม หรือกระทบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาตามคำร้องจึงเป็นเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรกล่าวอ้างเอาเองโดยอาศัยข้อโต้แย้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ ฝ่ายที่มีความเห็นไม่ตรงกัน อันเป็นปัญหาภายในองค์กรของสภาผู้แทนราษฎรเอง

**ขั้นที่สาม** ระดับหรือลำดับชั้นของปัญหาจะต้องเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หากอีกฝ่ายไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วก็จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นจะเข้ามาวินิจฉัย ไม่อาจอ้างมาตรา ๒๖๖ เสนอปัญหาดังกล่าวมาสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันก็คือปัญหาหรือข้อโต้แย้งว่าอำนาจหน้าที่เช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด หรือการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งนั้นล่วงล้ำเข้าไปในอำนาจหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นหรือไม่

แต่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันก็มีใช้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่เข้าไปวินิจฉัยได้ทุกเรื่อง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นไว้ก็มี ดังเช่น มาตรา ๒๔๘ ที่บัญญัติให้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้น และเป็นตัวอย่างหนึ่งว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ไปตีความขยายขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางถึงขนาดอ้างว่ามีศาลรัฐธรรมนูญ แต่เพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญทุกเรื่องทุกกรณี จึงเป็นการอ้างอำนาจหน้าที่เกินเลยไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเป็นการพิจารณาเอาแต่มาตรา ๒๖๖ เพียงมาตราเดียว โดยไม่ได้ไปพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็อาจถูกจำกัดลงได้โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราอื่นหรือไม่

**ขั้นที่สี่** ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกอย่างหนึ่ง อาจไม่ใช่กรณีพิพาทกันเรื่องอำนาจหน้าที่นั้นควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด แต่เป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่หรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญออกนอกกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะตกอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะต้องยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเองตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง แต่ก็มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๔๑ วินิจฉัยในทำนองว่าปัจเจกบุคคลไม่มีสิทธิเสนอเรื่องเช่นนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

สรุปแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่ากรณีตามคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎร ในประการแรก ไม่ใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กร ไม่ใช่ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เพราะอาจถูกมองได้ว่าเป็นการตีความมาตรา ๒๖๖ ขยายขอบเขตอำนาจของตนออกไปอย่างกว้างขวาง เกินเลยไปกว่าวัตถุประสงค์ของมาตรา ๒๖๖ โดยไม่พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอาจมีข้อจำกัด โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งโดยมากมักจะใช้คำพูดกันในทำนองที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุดบ้าง หรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง



หากมีปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเข้าไปแก้ไข ถ้าศาลรัฐธรรมนูญไม่เข้าไปแก้ไขแล้วใครจะแก้ไขบ้าง หรือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญและกฎหมาย หากมีองค์กรใดกระทำผิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะให้ศาลรัฐธรรมนูญเพิกเฉยได้อย่างไรบ้าง ซึ่งเป็น การมองในแง่ขยายกรอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญออกไปโดยไม่มีขอบเขต

ความจริงแล้วถ้อยคำที่ “องค์กรสูงสุด” มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) เท่านั้น โดยอนุมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่.....การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” และมีพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๕ (๕) บัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้เป็นการใช้ถ้อยคำที่ไม่ถูกต้องนักก็ตาม แต่ก็แสดงว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติใดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุดไว้เลย ทั้งที่รัฐธรรมนูญ ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรสูงสุดเอาไว้ การอ้างเอาว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุด จึงเป็นการอ้าง ที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ยังมีผลให้ผู้ที่ยังอ้างเอาความเป็นองค์กรสูงสุด ของศาลรัฐธรรมนูญไปผูกติดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ใช้เป็นข้ออ้างขยายกรอบ หรือขอบเขตของอำนาจตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไปในทุกเรื่อง อันหาได้สอดคล้องกับบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

สภาผู้แทนราษฎรเองโดยสมาชิกของสภา ควรจะหาข้อยุติเองโดยลงมติของสมาชิกทั้งหมดว่า ความเห็นของฝ่ายใดควรจะเป็นการปฏิบัติ โดยถือเอาเสียงข้างมากเป็นการชี้ขาด มิใช่ลงมติส่งเรื่องมาให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

จึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัย เพราะกรณีไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ