

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๘

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย”

สภาผู้แทนราษฎรโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร เสนอคำร้องลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” สรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบ ฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ แต่ก่อนจะมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายและมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่ายโดยฝ่ายแรก เห็นว่า รายงานดังกล่าวคณะกรรมการ ฯ อ้างว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่คณะกรรมการ ฯ ควรต้องพิจารณามาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ด้วย และรายงาน ฯ ดังกล่าวซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการ ฯ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมและคดียังไม่ยุติ การดำเนินการของคณะกรรมการ ฯ น่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการ ฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับทราบรายงาน ฯ ไปแล้วต่อมากำพิพากษาของศาลถึงที่สุดปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการ ฯ สรุป ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีก ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการ ฯ ไม่น่าจะขัดต่อมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลเป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการ ฯ พิจารณาและคณะกรรมการ ฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีมติให้ส่งเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และหากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปได้หรือไม่เพียงใด

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๐๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคล หรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๓) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคล หรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป”

“มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

การพิจารณาและการวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลักในการคุ้มครองป้องกันและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้และตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี บทบัญญัติใดของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่เฉพาะอย่างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่อาจแปลได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพียงเท่านั้น ส่วนภาคปฏิบัติในการตรวจสอบและรายงานนั้น อาจมีกรณีจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อจัดระบบหรือระเบียบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการดำเนินการซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกันจนเกิดผลสุทธ้ายขัดแย้งกัน โดยไม่มีทางยุติทางใดทางหนึ่ง จึงมีบทบัญญัติจำกัดขอบเขตตามควรแก่กรณี

บทบัญญัติพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ เกี่ยวกับอำนาจตรวจสอบ รายงานและการเสนอมาตรการการแก้ไขเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ แต่บทบัญญัติส่วนที่จำกัดอำนาจการตรวจสอบว่า ต้องมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดไปแล้วนั้น เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกัน

ปัญหาการดำเนินการซ้ำซ้อนกันดังกล่าวข้างต้น บทบัญญัติยกเว้นอำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเช่นนี้ กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของอำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ หากกรณีการตรวจสอบรายใดมีลักษณะดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ดี รัฐสภาหรือองค์กรอื่นก็ดี ต่างก็มีหน้าที่ระมัดระวังไม่ดำเนินการในส่วนของตนที่จะเป็นการขัดแย้งกับคดีในศาล หรือเรื่องที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดไปแล้ว

การตรวจสอบกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบอยู่ก่อนแล้วก่อนที่จะมีการฟ้องร้องคดีในศาล โดยกล่าวหาประชาชนจำนวน ๒๐ คนว่ากระทำผิดทางอาญาในระหว่างการชุมนุมประท้วง พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ห้ามการตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลนั้น หมายความว่า คดีในศาลมีประเด็นซ้ำซ้อนกับกรณีที่ตรวจสอบ รายงานและมาตรการที่เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขเยียวยาการละเมิดหรือละเลยสิทธิมนุษยชนหรือเป็นเรื่องที่ผู้ถูกละเมิดหรือละเลยสิทธิมนุษยชนใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเป็นคดีต่อหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบแล้ว ซึ่งในหนังสือของประธานสภาผู้แทนราษฎรมิได้แสดงว่ามีข้อเท็จจริงดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ การที่จะแปลว่าข้อห้ามตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ นั้น มีความหมายเลยไปถึงว่า หากมีการฟ้องร้องคดีในศาลเกิดขึ้นระหว่างการตรวจสอบและทำรายงาน ก็ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระงับการตรวจสอบและการทำรายงานเสียก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากลายลักษณ์อักษรและเป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ ซึ่งหากกรณีเป็นเช่นนี้ ก็เป็นดุลพินิจของรัฐสภาผู้รับรายงานที่จะพิจารณาตามที่สมควร เพราะรัฐธรรมนุญมิได้บัญญัติสภาพบังคับรัฐสภาไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ดังนั้น ถ้ากรณีที่ตรวจสอบและรายงานเป็นเรื่องที่ซ้ำซ้อนกับคดีที่เกิดขึ้นในศาล รัฐสภาก็สามารถพิจารณาในทางที่จะไม่ขัดแย้งกับผลคดีหรือรอการพิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า การตรวจสอบและทำรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมิได้มีปัญหาขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ส่วนคำว่ากฎหมายอื่นในคำขอให้พิจารณานั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรมิได้ระบุอ้างไว้ว่าเป็นบทบัญญัติใดของกฎหมายใด จึงไม่อาจพิจารณาได้

เมื่อวินิจฉัยว่า การทำรายงานดังกล่าวเป็นการทำรายงานที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ แล้ว ก็ไม่มีประเด็นพิจารณาต่อไปว่า สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปได้หรือไม่เพียงใด แต่มีข้อสังเกตที่ควรพิจารณาคือ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานและมาตรการการแก้ไขต่อรัฐสภา แต่ข้อเท็จจริงเรื่องนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภาทางหนึ่งและประธานสภาผู้แทนราษฎรอีกทางหนึ่ง ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเองเมื่อเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาก็ได้ทำหน้าที่ส่งมาในนามประธานสภาผู้แทนราษฎร เช่นนี้จะถือว่าเป็นการเสนอรายงานต่อรัฐสภาหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา การแยกเสนอรายงานไปสองทางดังกล่าวโดยมิได้เสนอรายงานไปยังประธานรัฐสภา อาจเป็นการเสนอผิดแบบพิธีแต่ผู้รับรายงานทั้งสองทางเป็นประธานและรองประธานรัฐสภาโดยตำแหน่งย่อมสามารถรับไว้เพื่อให้มีการพิจารณาดำเนินการในนามของรัฐสภาได้

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ