

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๘

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

## เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สภาผู้แทนราษฎรโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร เสนอคำร้องลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ว่า กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และหากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปได้หรือไม่เพียงใด

ข้อเท็จจริง สรุปว่า เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ แต่ก่อนจะมีการพิจารณารายงานดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายโต้แย้งกัน โดยมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ฝ่ายแรกเห็นว่ารายงานดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอ้างว่าเป็นการรายงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น คณะกรรมการฯ ควรต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติว่า “อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ประกอบวรรคสองของมาตราดังกล่าวด้วย ทั้งกรณีตามรายงานก็เป็นเรื่องที่ยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมซึ่งคดียังไม่ยุติ การดำเนินการของคณะกรรมการฯ จึงน่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบได้อีกต่อไป การดำเนินการของคณะกรรมการฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับทราบรายงานดังกล่าวไปแล้ว ต่อมาภายหลังศาลยุติธรรมพิพากษาคดีถึงที่สุดและปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการฯ รายงานสรุป ย่อมก่อให้เกิดปัญหาได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ไม่น่าจะขัดต่อมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมเป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการฯ พิจารณา ประกอบกับเรื่องดังกล่าวคณะกรรมการฯ ได้ทำการตรวจสอบก่อนที่จะมีการฟ้องคดีแล้ว

สภาผู้แทนราษฎร ได้ประชุมและมีมติส่งเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงเสนอคำร้องดังกล่าว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย แจ้งสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชี้แจง สรุปว่า เมื่อคณะกรรมการฯ ทราบถึงเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และพิจารณาเห็นว่ามีผลกระทบเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก็ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ขึ้นตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเหตุการณ์รุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

พิจารณาคำร้อง และคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ และหากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป ได้หรือไม่ เพียงใด

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นจึงมีว่า รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่ง ได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง ตามนัยแห่งคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒ ของศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ...ฯลฯ ... ” และยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑

ดังนี้ จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ ซึ่งอยู่ในหมวด ๑ ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ส่วนพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา ๒๒ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตั้งแต่มาตรา ๒๒ ถึง มาตรา ๓๑ โดยบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบไว้ในมาตรา ๒๒

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา ๑๕ (๒) แล้ว เห็นว่ากฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ ให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ รายงาน และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่มีการกระทำหรือละเลยการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ในการบังคับอย่างเด็ดขาดต่อบุคคลหรือหน่วยงานนั้น ๆ ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ก็ให้คณะกรรมการฯ รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการหรือรายงานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ดังนั้น องค์กรที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ให้เป็นผู้ดำเนินการในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามมาตรการที่คณะกรรมการฯ ได้เสนอไว้ ก็คือรัฐสภา ไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา สภาใดสภาหนึ่งเพียงสภาเดียว การสั่งการเกี่ยวกับรายงานของคณะกรรมการฯ ที่จะให้เกิดผลในทางปฏิบัติจึงต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา วิธีการที่จะจัดให้มีการประชุมเพื่อให้ได้มาซึ่งการสั่งการของรัฐสภา จึงเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่รัฐสภาจะพิจารณาดำเนินการเองต่อไป ซึ่งแสดงว่า องค์กรใดแม้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็เชื่อว่าเสนอเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ กรณีที่จะเสนอได้ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นแก่องค์กรของตนเท่านั้น โดยปัญหาดังกล่าวต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย หากเป็นการเสนอให้พิจารณาการกระทำขององค์กรดังกล่าวว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อาจเสนอโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญได้ ตามนัยแห่งคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๑ และคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓ ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามลำดับ

ดังนี้ ตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ จึงมิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อันสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ส่วนคำร้องในประเด็นที่ว่า หากรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เป็นเพียงคำร้องในลักษณะของการหาหรือว่า สภาผู้แทนราษฎร

จะรับทราบหรือจะต้องดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ และจะกระทำได้เพียงใด เท่านั้น มิได้เป็นปัญหา  
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่อย่างใด ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัย ให้ยกคำร้อง

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ