

ภาคผนวก ข

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๔๘

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๘

เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิ
มนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย”

๑.ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

สภาผู้แทนราษฎร โดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นคำร้องลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอัน
เนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย” สรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้
เสนอรายงานผลการตรวจสอบฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ แต่ก่อนจะมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้มี
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายและมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายแรกเห็นว่า รายงานดังกล่าว
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอ้างว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา
๒๐๐ วรรค (๑) แต่ควรต้องพิจารณามาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ด้วย และรายงานฯ ซึ่งปรากฏ
ข้อเท็จจริงว่ามีเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการฯ ยังอยู่
ระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมและคดียังไม่ยุติ การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติน่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา ๒๒
ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว หาก
สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับทราบรายงานฯ ไปแล้ว ต่อมากำพิพากษาของศาลถึงที่สุดปรากฏผล
ไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสรุปย่อมาก่อนให้เกิดปัญหาตามมาอีก ฝ่ายที่สอง
เห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ไม่น่าจะขัดต่อมาตรา ๒๒ ของ
พระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องเป็นคดีอยู่ในศาลเป็นคนละกรณีกับที่

คณะกรรมการฯ พิจารณาและคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบก่อนที่จะมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล

สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีมติให้ส่งเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ว่า รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และหากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปได้หรือไม่เพียงใด

๒. ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กรและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ในการตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๕ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกำหนดอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๐๐ ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการ

แก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน องค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วยรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่อื่นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติต้องไม่ขัดหรือแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มีเหตุผลในการประกาศใช้ ดังนี้ “โดยที่มาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นการเสนอแนะนโยบายต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี หรือการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนจัดทำรายงานประจำปี โดยได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่อื่นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สมควรดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” และมาตรา ๑๕ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่อื่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่หลักตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัตินี้ คือ การจัดวางระบบและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถปฏิบัติ

หน้าที่ได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามกฎหมาย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ สรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ เมื่อมีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว เสนอมาตรการการแก้ไขต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไข ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการแก้ไขตามมาตราที่เสนอหรือดำเนินการแล้วแต่ไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานแต่หากการดำเนินการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ หรือ ไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไข ภายหลังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้วพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑)

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา ๒๒ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้” แล้วเห็นว่า วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรานี้ ต้องการให้ศาลเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจชี้ขาดการกระทำหรือการละเลยการกระทำที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นความผิดต่อกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้บังคับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะต้องไม่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑)

สำหรับรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่าอากาศยาน – มาเลเซีย” เป็นผลมาจากเหตุการณ์การสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการฯ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้มีผู้บาดเจ็บ และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมผู้ชุมนุม เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบและจัดทำรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ดังกล่าวและเสนอมาตรการการแก้ไขแล้ว ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไข ภายหลังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แม้จะปรากฏว่าได้มีการฟ้องคดีต่อศาลภายหลังการเข้าดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ตาม แต่การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้นการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย” จึงเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑)

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ในการตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๐๔ ก วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘