

## คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๘

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย”

## สรุปข้อเท็จจริง

ประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า

๑. เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑

๒. ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้สั่งบรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ก่อนที่จะมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายโต้แย้งกัน ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่จะให้ดำเนินการพิจารณาเรื่องนี้ โดยมีความเห็นแตกแยกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

## ฝ่ายแรก ไม่เห็นด้วยเพราะ

(๑) รายงานดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอ้างว่า เป็นการรายงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ “ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป” แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ ควรต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมี “อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ด้วย ประกอบกับ

มาตรา ๒๐๐ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย”

(๒) รายงานดังกล่าว เป็นเรื่องที่กระทบต่อเศรษฐกิจและการลงทุนกับต่างประเทศซึ่งรัฐบาล ทั้งในอดีตและปัจจุบันได้ให้ความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหา โดยพยายามทำความเข้าใจกับประชาชน ในพื้นที่มาตลอด ดังจะเห็นได้จากที่มีการเปลี่ยนจุดวางท่อก๊าซขึ้นฝั่งห่างจากจุดเดิมประมาณ ๔.๘ กิโลเมตร เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด และรัฐบาลก็มีความมุ่งหมายที่จะให้ทุกฝ่าย ประนีประนอมกันได้ การเกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้าน โครงการดังกล่าว ต่างฝ่ายต่างอ้างว่าอีกฝ่ายเป็นผู้เริ่มกรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในกระบวนการของศาลยุติธรรม ซึ่งคดียังไม่ยุติ จึงทำให้มองได้ว่า การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรายงานดังกล่าว น่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่ง เด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ตามบันทึกของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องที่เสร็จที่ ๓๘๐/๒๕๕๖ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๒ เป็นการบัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า เรื่องที่จะดำเนินการสอบสวนต้องมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งตามข้อเท็จจริงของกรณีที่ทำหรือมานี้ เมื่อปรากฏว่าได้มี การดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการ ตรวจสอบได้อีกต่อไป ในทำนองเดียวกับมาตรา ๒๔ (๒) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา วินิจฉัยว่ามีลักษณะเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสร็จ เด็ดขาดแล้ว ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา คำว่าศาลดังกล่าว ย่อมหมายถึงศาลตามที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับไว้ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และศาลทหาร และ การฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลบทบัญญัติของกฎหมายก็ไม่ได้จำกัดว่าเป็นการฟ้องร้องของฝ่ายใด ซึ่งอาจ เป็นการฟ้องร้องฝ่ายเดียวก็ได้

ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการต่อไป น่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง อีกทั้งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา รับทราบรายงานดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปแล้ว หากต่อมาภายหลังได้มี คำพิพากษาของศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้ว ปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานสรุป ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีก

ฝ่ายที่สอง เห็นด้วย เพราะเห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ เป็นการดำเนินการที่ไม่น่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรม เป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา ประกอบกับเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

๓. ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๖ ประธานที่ประชุมได้ขอหารือต่อที่ประชุมว่า กรณีดังกล่าวข้างต้น เป็นกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติ ให้ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ด้วยคะแนนเสียง ๒๘๐ ไม่เห็นชอบ ๒ ขาดลงคะแนน ๒ และไม่ลงคะแนน ๕

๔. ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

#### **ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา**

๑. รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงมาจากโครงการ ท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่

๒. หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎร จะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป ได้หรือไม่ เพียงใด

#### **ข้อพิจารณาเบื้องต้น**

พิจารณาว่า จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นั้น เห็นว่า ต้องมีองค์ประกอบหลักด้วยกัน ๒ ประการ คือ (๑) ผู้เสนอคำร้องเป็นผู้มีสิทธิเสนอคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ และ (๒) เป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้น หรือไม่

ประการที่หนึ่ง ผู้เสนอคำร้องเป็นผู้มีสิทธิเสนอคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ ผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือประธานรัฐสภา ตามคำร้องดังกล่าว เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาตามมติของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่า ผู้เสนอคำร้องเรื่องนี้ คือ สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญไว้หลายประการ เช่น มาตรา ๑๑๔ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๓ เป็นต้น สภาผู้แทนราษฎรจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร เพราะต่างก็เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีขึ้น และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓ ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎร (โดยประธานสภาผู้แทนราษฎร) จึงมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประการที่สอง กรณีตามคำร้องเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหรือไม่

“ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด หรือเป็นลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งองค์กรใดแม้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ใช้ว่าจะเสนอเรื่องเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรอื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ กรณีที่จะเสนอได้ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นกับองค์กรของตนเท่านั้น โดยปัญหาดังกล่าวต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย หากเป็นการเสนอให้พิจารณาการกระทำขององค์กรดังกล่าวว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ไม่อาจเสนอโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ การมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นปัญหาระหว่างองค์กรหนึ่งกับอีกองค์กรหนึ่ง หากเป็นปัญหาภายในขององค์กรนั้นแล้วไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ หากเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสงสัยในตัวบทของรัฐธรรมนูญ ประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ กรณีนี้ไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เพราะมิใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญเป็น “ศาล” ซึ่งวินิจฉัยได้ต่อเมื่อมีข้อพิพาทแล้วจึงตีความรัฐธรรมนูญปรับกับข้อพิพาท ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจจะรับตีความกฎหมายโดยปราศจากข้อพิพาทได้

จึงมีข้อต้องพิจารณาต่อไปว่า ตามคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎร (ตามมติของสภาผู้แทนราษฎร) เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น หรือไม่

กรณีตามคำร้อง ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ตามมติของสภาผู้แทนราษฎร) ยื่นคำร้องว่ามีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร กรณีการรับทราบรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ เนื่องจากในกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เกิดเหตุปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมและได้มีการจับกุมผู้กระทำความผิดจากเหตุการณ์ดังกล่าว ต่อมาได้มีการฟ้องผู้ต้องหาเป็นคดีต่อศาลจังหวัดสงขลาและเรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล (คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕/๒๕๔๖) โดยที่มาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๐/๒๕๔๖ วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการสอบสวน ต้องมิใช่เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล สภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติส่งเรื่องให้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า รายงานผลการตรวจสอบ ฯ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ หรือไม่ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ต้องคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ จึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

### ข้อกฎหมาย

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๕๘ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๕๕ จำนวนหนึ่งร้อยคนและสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ จำนวนสี่ร้อยคน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๑๕๕ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงได้เพียงวาระเดียว

มาตรา ๒๐๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๓) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และ องค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและ เสนอต่อรัฐสภา

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

**พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒**

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิ มนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทย เป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำ ดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อ ดำเนินการต่อไป



มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้

### สรุปความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อคืนวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ระหว่างบริเวณหน้าลานน้ำพุกับสะพาน จุติบุญสูงอนุสรณ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีผู้บาดเจ็บหลายคน ตำรวจได้จับกุมผู้ปฏิบัติงาน องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวน ๑๒ คน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับทราบเหตุการณ์ที่เผยแพร่ทางสื่อมวลชนต่าง ๆ และได้รับการร้องเรียนจากเครือข่ายประชาชนที่คัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย จึงได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณา และเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงที่มีการกระทำเกี่ยวข้องกับละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงจากกรณีดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕

ในการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการ ฯ นั้น นอกจากจะพิจารณาข้อเท็จจริงจากวัตถุพยาน การตรวจสอบพื้นที่ การสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่แล้วยังได้เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงและเสนอพยานหลักฐาน และได้ไปตรวจสอบพื้นที่ที่เกิดเหตุโดยมีผู้ชุมนุม จำนวน ๖ คน สื่อมวลชนที่อยู่ในเหตุการณ์ จำนวน ๔ คน เจ้าหน้าที่ จำนวน ๓ คน ได้มาชี้แจงข้อเท็จจริง และเจ้าหน้าที่ไม่มาชี้แจง จำนวน ๘ คน ได้แก่

- |                                      |                                      |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| (๑) นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา           | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย         |
| (๒) พลตำรวจเอก สันต์ ศรุตานนท์       | ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ             |
| (๓) พลตำรวจเอก ธีรชัย ภัยดี          | รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ          |
| (๔) นายอำนาจ รุ่งเรือง               | ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา             |
| (๕) พลตำรวจตรี สันฐาน ชยานนท์        | ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา    |
| (๖) พลตำรวจตรี ชัยยันต์ มะกล้าทอง    | รองผู้บังคับการตำรวจภูธรภาค ๕        |
| (๗) พันตำรวจเอก สุรชัย สืบสุข        | รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา |
| (๘) พันตำรวจเอก คำรณวิทย์ รูปกระจ่าง | รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา |



ซึ่งเจ้าหน้าที่ทั้ง ๘ คน เมื่อได้รับหนังสือของคณะกรรมการ ฯ แล้วไม่ได้มาชี้แจงข้อเท็จจริง แต่ขอเลื่อนการชี้แจง รวม ๒ ครั้ง โดยอ้างว่า ติดราชการ เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นคำฟ้องอาญา กล่าวหาผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชนทั้ง ๑๒ คน ต่อศาลจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ทั้ง ๘ คน ก็ปฏิเสธมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ฯ โดยอ้างว่า เรื่องนี้ ได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว แต่คณะกรรมการ ฯ ก็ได้พยายามสอบถามและรับฟังข้อเท็จจริง ที่เป็นการบันทึกรายงานคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการมีส่วนร่วม ของประชาชน วุฒิสภา

#### เหตุผลประกอบความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในการตรวจสอบกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการ โดยถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีประเด็นในการตรวจสอบและรายงาน ว่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลัง เข้าสลายการชุมนุมของประชาชนที่คัดค้านโครงการดังกล่าว มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ดังนี้

๑. เรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้าไปตรวจสอบมิใช่เป็นเรื่องที่มีการ ฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว กล่าวคือ

๑.๑ เรื่องที่ได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลนั้น เป็นเรื่องที่พนักงานอัยการฟ้อง ผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน เป็นคดีอาญาโดยกล่าวหาว่า กระทำความผิดในเหตุการณ์ ชุมนุมคัดค้านโครงการ ฯ โดยมีผู้ชุมนุมตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูธงว่าจะใช้กำลัง ประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ชัดขวางเจ้าพนักงาน ซึ่งปฏิบัติกรตามหน้าที่ และข้อหาอื่น ๆ โดยยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ แต่เรื่อง ที่ คณะกรรมการ ฯ ได้ทำการตรวจสอบเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ เป็นกรณีที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและต่อผู้ได้รับบาดเจ็บ เพื่อตรวจสอบว่า การกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีข้อเท็จจริงของ พฤติกรรมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างไร ซึ่งต่างกับเรื่องที่เป็นคดีอาญาในศาลจังหวัดสงขลา

ที่จะพิจารณาการกระทำของจำเลยทั้ง ๑๒ คน ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นการตรวจสอบความชอบธรรมของการกระทำของเจ้าหน้าที่ในมาตรฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเท่านั้น ไม่มีผลต่อกระบวนการพิจารณาคดีและดุลพินิจของศาลที่พิพากษาคดีตามกฎหมาย

๑.๒ การตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ นั้น แตกต่างจากการพิจารณาคดีของศาล ทั้งในเรื่องและขอบเขตในการตรวจสอบ เพราะสิทธิมนุษยชนถือว่าเป็นสิทธิทางธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลมาตั้งแต่เกิด จึงมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงต้องตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ในการสลายการชุมนุมดังกล่าวมีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งในการตรวจสอบเหตุการณ์ในทำนองดังกล่าวนี้ แม้พบว่าการกระทำหรือการละเลยการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้น ไม่ผิดกฎหมายอาญาหรือกฎหมายในมิติอันใด แต่ในบางกรณีก็เป็นการละเมิดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็จะกำหนดแนวทางการรับฟังข้อเท็จจริงและการพิจารณาเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของศาลจังหวัดสงขลาโดยสิ้นเชิง

การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งที่เป็นขนบธรรมเนียมและประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศ เช่น การปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมต่อผู้ได้รับบาดเจ็บ พันธะผูกพันทางด้านศีลธรรม (Moral Obligation) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น ต่อกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนั้น ล้วนแต่มีข้อกำหนดและบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การร้องเรียน ปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน การชุมนุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลย บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชนที่ถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปของทุกประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และได้ให้สัตยาบันรับรองการถือปฏิบัติเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้แล้วซึ่งทั้งประเทศไทยด้วย

๑.๓ ในการชุมนุมคัดค้านโครงการ ฯ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นที่มาของการตรวจสอบ และเป็นมูลเหตุของการฟ้องร้อง ซึ่งมีประชาชนร่วมชุมนุมนับพันคน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งข้อกล่าวหาว่ามีผู้กระทำความผิดอาญา และเสนอเรื่องให้อัยการฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสงขลาเพียง ๑๒ คน กรณีจึงยังไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภาพรวม เพราะหากจะนำเหตุผลการฟ้องคดีอาญากับจำนวน ๑๒ คน มาใช้ก็จะเป็นผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบพฤติกรรมกรรมการชุมนุมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำต่อผู้ชุมนุมรายอื่นอีก การแปลความเช่นนั้น ก็จะเป็นการตัดสิทธิของผู้ร่วมชุมนุมอื่นที่มีสิทธิในการชุมนุมโดยชอบตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่สามารถใช้สิทธิหรือขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำต่อบุคคลได้เลย อย่างเช่น การชุมนุมคัดค้านโครงการ ฯ ดังกล่าว และการสลายการชุมนุมที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก และมีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำทั้งของผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ แต่มิได้หมายความว่า ผู้เกี่ยวข้องทุกคน หรือการกระทำทุกอย่างผิดกฎหมายหรือละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ เพราะมิใช่เป็นการตรวจสอบการกระทำหรือละเว้นการกระทำของจำนวนทั้ง ๑๒ คน ที่พนักงานอัยการกล่าวหาและฟ้องร้องว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญา

๒. ในคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นต่อศาล เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ นั้น ปราบกฏข้อเท็จจริงในข้อ ๓ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้สรุปข้อเท็จจริงว่า “มีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวยังเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสามองค์กร” นั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริงทั้งหมด กรณีที่อ้างเป็นประเด็นแรก ว่า มีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็เป็นปัญหภายในองค์กรสภาผู้แทนราษฎรเองที่สามารถวินิจฉัยได้ โดยมติของสมาชิกว่าจะรับรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้พิจารณาเพื่อดำเนินการอย่างไร และข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ปฏิบัติงานอย่างไรที่ขัดหรือแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีข้อเท็จจริงปรากฏ หรือถ้าหากจะมีก็ต้องให้โอกาส

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปชี้แจง การที่คว้นสรุปว่าเป็นการโต้แย้งระหว่างองค์กรโดยอาศัยเสียงข้างมากสรุปเองนั้น จึงยังไม่ชอบด้วยเหตุผลในการพิจารณา โดยเฉพาะในประเด็นที่สอง การกล่าวอ้างว่าเป็นประเด็น “เกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและศาลยุติธรรม” ด้วยนั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดว่า ไม่มีอยู่จริงเป็นการคว้นสรุปข้อเท็จจริงที่ผู้แทนศาลยุติธรรมก็ไม่ได้ไปชี้แจงต่อที่ประชุม เช่นเดียวกับผู้แทนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การสรุปข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริง และได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และวิธีการเสนอข้อเท็จจริงต่อศาลควรที่จะนำแต่ความจริงเท่านั้นมาแสดงเป็นหลักฐานประกอบการยื่นคำร้อง

๓. หากจะมีการกล่าวอ้างว่า การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ต้องเป็นการกล่าวอ้างขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางคดีคือ ศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการยกขึ้นกล่าวอ้างโดยผู้ให้บริการของศาลยุติธรรม เช่น พนักงานตำรวจในกรณีนี้เป็นการแปลความให้ตำรวจเป็นผู้แทนของศาลยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า จะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นที่ใช้อำนาจของรัฐในการสืบสวนสอบสวนใช้เป็นช่องทางในการคัดการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตมกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ดังนี้เพียงแต่กล่าวอ้างว่าคดีที่ฟ้องนั้นเป็นเรื่องเดียวกันกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบก็จะมีผลให้ความสุจริต ความโปร่งใสของการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการฟ้องคดีนั้นยังไม่ใช่เป็นกรณีที่คดีถึงที่สุด ต่อมาศาลอาจจะมีคำพิพากษายกฟ้องก็ได้ แต่หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบเรื่องดังกล่าวได้ เพราะเหตุเพียงแต่ฟ้องคดีแล้ว ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน การคิดที่จะครอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยวิธีดังกล่าว จะทำได้สะดวกและง่ายมากขึ้นเพียงแต่ฟ้องคดีคนเดียวหรือบางคนที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ก็จะทำให้การแสวงหาความจริงในการละเมิดสิทธิมนุษยชนหยุดลงโดยทันที ซึ่งไม่ชอบด้วยเหตุผลที่จะใช้เป็นข้อถือปฏิบัติของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัย หรือตอบข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในเรื่องดังกล่าวด้วย เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมิใช่หน่วยงานในฝ่ายบริหารของรัฐบาล ดังนั้น ความเห็นหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมไม่มีผลที่จะรับฟังได้ เพราะเป็นการวินิจฉัยเกินอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๔. การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอื่นใด โดยเฉพาะของศาลยุติธรรมที่ได้พิจารณาคดีไปตามลักษณะและฐานความผิดของกฎหมายอาญา ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน ศาลจังหวัดสงขลาได้ประทับฟ้อง ส่วนคดีที่ผู้เสียหายจากเหตุการณ์รุนแรงดังกล่าว ฟ้องเจ้าพนักงานตำรวจต่อศาลจังหวัดสงขลานั้น เกิดขึ้นภายหลังจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปเรียบร้อยแล้ว ซึ่งหลังจากศาลได้ฟังการไต่สวนมูลฟ้องแล้วก็ได้ประทับฟ้องเป็นคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นกัน จึงเห็นได้ชัดเจนว่าการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กับการฟ้องเป็นคดีในศาลของผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ซึ่งเป็นผู้เสียหายที่ดี หรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีเป็นกรณีที่สามารถกระทำได้ทั้งสิ้น เนื่องจากเป็นคนละเรื่องคนละประเด็น และการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

จากข้อเท็จจริงและความเห็นดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเหตุการณ์ความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ไปตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปกัญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขออภัยานบุคคลกล่าวคือ นายเสน่ห์ จามริก นายเดชอุดม ไกรฤทธิ และนายจรัญ ภักดีธนากุล เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลต่อไป

เนื่องจากคำชี้แจงของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวข้องกับประเด็นที่สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเห็นควรรับคำชี้แจงดังกล่าวรวมไว้ในสำนวนคำร้อง (เรื่องพิจารณาที่ ๔๖/๒๕๕๖) เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

### ประเด็นการวินิจฉัย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ในการตรวจและทำรายงาน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่

### ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในหลักการรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจในการตรวจสอบ การทำรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่ละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการตามที่เสนอรายงานต่อรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไป ส่วนอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้มีวัตถุประสงค์มิให้ มีการพิจารณาของเรื่องของสององค์กรซ้ำซ้อนกันก็ตาม แต่การดำเนินการของศาลยุติธรรมและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่างมุ่งหวังที่จะให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

และเพื่อพิจารณาให้รายละเอียดลงไปโดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ จากพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยนำความเห็นของนักนิติศาสตร์ คือ นายจรูญ ภัคดีชนากุล ซึ่งผู้ทำการวินิจฉัยเห็นสอดคล้องด้วยมาประกอบข้อพิจารณาได้ดังนี้

๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ “ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี...” ซึ่งการตรวจสอบและรายงานตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ มุ่งเน้นไปที่การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการล่วงละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีโดยไม่คำนึงว่าการกระทำที่ถูกตรวจสอบนั้นจะเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา หรือมีการฟ้องบุคคลใดเป็นคดีต่อศาลหรือไม่ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) นี้ มิได้มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายมาจำกัดตัดรอนให้ลดน้อยลงไปกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ ไม่เหมือนอำนาจเรียกเอกสารหรือ



หลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรืออำนาจอื่น ตามมาตรา ๒๐๐ วรรคสาม ซึ่งจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและอาจถูกจำกัดขอบเขตโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นั้นได้ ดังนั้น บทกฎหมายใดที่บัญญัติตัดรอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) จึงต้องถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๒. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์หลัก อยู่ที่การจัดวางระบบงานเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากได้มีเจตจำนงที่จะจำกัดตัดรอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ บทบัญญัติที่พระราชบัญญัตินี้จะต้องมีและสามารถกำหนดขอบเขตเพิ่มเติม ขึ้นได้โดยเฉพาะมีอยู่ ๓ ประการ ได้แก่

(๑) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสาม ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) บทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่อื่นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) และ

(๓) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรืออำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคสาม ระบุว่าให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับในเรื่องอื่นๆ นอกจาก ๓ เรื่องดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ ทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) หรือวรรคสองด้วย

๓. ในกรณีของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช้เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้” นั้น จะต้องตีความเป็นไปในทางที่ไม่เป็น



การจำกัดครอนอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่แล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) เพราะหากตีความเช่นนั้น ก็จะทำให้มาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัตินี้ไปขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมมิใช่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้แน่ ดังนั้น การตีความตามมาตรา ๒๒ นี้จึงต้องเป็นไปในความหมายอย่างแคบ มิใช่ตีความในทางขยายความ โดยมีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

๓.๑ มาตรา ๒๒ จะใช้บังคับกับกรณีที่ เรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเข้าไปตรวจสอบนั้น เป็นการตรวจสอบในเรื่องเดียวกันกับที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ก่อนแล้วในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้วเท่านั้น กล่าวคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเข้าไป ตรวจสอบซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกันกับที่ศาลดำเนินการตรวจสอบอยู่ก่อนแล้วไม่ได้ ส่วนเรื่องที่ยังไม่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมเข้าตรวจสอบได้ และเมื่อได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าตรวจสอบเรื่องนั้นแล้ว ก็ย่อมทำการตรวจสอบได้จนเสร็จสิ้นกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) คือมีอำนาจหน้าที่ทำรายงานและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสม ต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และถ้าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ก็ให้รายงานต่อรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไป ถึงแม้ในระหว่างนั้นจะมีผู้ใดนำเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กำลังตรวจสอบอยู่นั้นไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลก็ตาม ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๒๒ จำกัดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมิให้เข้าไปดำเนินการซ้ำซ้อนกับศาลเท่านั้น มิได้ลบล้างอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒ เรื่องที่มาตรา ๒๒ ห้ามมิให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปตรวจสอบ ซ้ำซ้อนกับศาลนั้น หมายถึงเรื่องที่เป็นประเด็นโดยตรงในคดีของศาลเท่านั้น การตรวจสอบในเรื่องอื่น ที่มีได้เป็นประเด็น โดยตรงในคดีของศาล ย่อมไม่มีปัญหาในเรื่องความซ้ำซ้อนหรือความขัดแย้งกัน ของผลการตรวจสอบแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่จะขยายความมาตรา ๒๒ ให้ไปจำกัดอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตัวอย่าง เช่น มีคดีอยู่ในศาลว่าจำเลยกระทำความผิด ทางอาญาตามฟ้องหรือไม่ ย่อมไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะเข้าไป ตรวจสอบว่าพนักงานเจ้าหน้าที่คนใดกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อจำเลยคนนั้น หรือไม่ เพราะเป็นคนละเรื่อง คนละประเด็นกัน

๓.๓ ไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใด มาตรา ๒๒ บัญญัติจำกัดอำนาจตรวจสอบและเสนอ  
มาตรการแก้ไข “ตามพระราชบัญญัตินี้” เท่านั้น หาได้ตัดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรายงาน และ  
เสนอมาตรการแก้ไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ไปด้วยไม่ เพราะหากตีความเช่นนั้น  
ย่อมจะทำให้มาตรา ๒๒ ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๓.๔ การตีความมาตรา ๒๒ ไปในทางขยายความนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาการขัด  
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบสามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ  
ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปได้โดยง่าย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ  
และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในการตรวจสอบและทำรายงาน  
กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

นายผัน จันทรปาน  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ