

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๔๘

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติเสนอรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจาก
โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ ตามมติของสภาผู้แทนราษฎร
ที่ให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในประเด็นว่า

๑. รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจาก
โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ได้กระทำให้ขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่

๒. หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจ
รับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปหรือไม่เพียงใด

คำร้องมีข้อเท็จจริงโดยสรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงาน
ผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-
มาเลเซีย” ให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑

๒. ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งบรรจุเรื่องดังกล่าว เข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม
สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๖
ก่อนที่จะมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายโต้แย้งกัน ทั้งเห็นด้วยและ
ไม่เห็นด้วยที่จะให้ดำเนินการพิจารณาเรื่องนี้ โดยมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก ไม่เห็นด้วย เพราะ

(๑) รายงานดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอ้างว่า เป็นการรายงานตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่

“ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการในกรณีที่น่าสงสัยว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป” แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ ควรต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมี “อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ด้วย ประกอบกับ มาตรา ๒๐๐ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย”

(๒) รายงานดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทบต่อเศรษฐกิจและการลงทุนกับต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันได้ให้ความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหา โดยพยายามทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการที่มีการเปลี่ยนจุดวางท่อก๊าซขึ้นฝั่งห่างจากจุดเดิมประมาณ ๔.๘ กิโลเมตร เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด และรัฐบาลก็มีความมุ่งหมายที่จะให้ทุกฝ่ายประนีประนอมกันได้ การเกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการดังกล่าว ต่างฝ่ายต่างอ้างว่าอีกฝ่ายเป็นผู้เริ่ม กรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในกระบวนการของศาลยุติธรรมซึ่งคดียังไม่ยุติ จึงทำให้มองได้ว่า การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรายงานดังกล่าว น่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่พิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ตามบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๘๐/๒๕๔๖ ได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ เป็นการบัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า เรื่องที่จะดำเนินการสอบสวนต้องมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งตามข้อเท็จจริงของกรณีนี้ เมื่อปรากฏว่าได้มีการดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่อาจที่จะดำเนินการตรวจสอบได้อีกต่อไป ในทำนองเดียวกับ มาตรา ๒๔ (๒) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา คำว่าศาลดังกล่าว ย่อมหมายถึงศาลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับไว้ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และศาลทหาร และการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล บทบัญญัติของกฎหมายก็ไม่ได้จำกัดว่าจะเป็นการฟ้องร้องของฝ่ายใด ซึ่งอาจเป็นการฟ้องร้องฝ่ายเดียวกันได้

ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการต่อไป น่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง อีกทั้งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับทราบรายงานดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปแล้ว หากต่อมาภายหลังได้มีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้ว ปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานสรุป ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีก

ฝ่ายที่สอง เห็นด้วย เพราะเห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นการดำเนินการที่ไม่น่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมเป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา ประกอบกับเรื่องดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

๓. ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๖ ประธานที่ประชุมได้ขอหารือต่อที่ประชุมว่า กรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ด้วยคะแนนเสียง ๒๘๐ ไม่เห็นชอบ ๒ ลงคะแนน ๒ และไม่ลงคะแนน ๕

๔. ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปดังนี้

๑. เมื่อคืนวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ระหว่างบริเวณถนนหน้าลานน้ำพุกับสะพาน

จตุ บุญสูงอนุสรณ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีผู้บาดเจ็บหลายคน ตำรวจได้จับกุมผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจำนวน ๑๒ คน

๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับทราบเหตุการณ์ดังกล่าว ที่เผยแพร่ทางสื่อมวลชนต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศประกอบกับได้รับการร้องเรียนจากเครือข่ายประชาชนที่คัดค้าน โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย จึงได้นำเรื่องเหตุการณ์อันรุนแรงที่กล่าวข้างต้นเข้าสู่การพิจารณา และเห็นว่า มีข้อเท็จจริงที่มีการกระทำเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์รุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยให้มีหน้าที่ศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์รุนแรงดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕

๓. ในการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการฯ นั้น นอกจากจะพิจารณาข้อเท็จจริงจากวัตถุพยาน การตรวจสอบพื้นที่ การสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่น แล้วยังได้เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงและเสนอพยานหลักฐาน และได้ไปตรวจสอบพื้นที่เกิดเหตุ ได้รายละเอียดข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำขึ้น โดยถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีประเด็นในการตรวจสอบและรายงาน ว่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของประชาชนที่คัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ดังจะขอชี้แจงเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ เรื่องที่คณะกรรมการฯ ได้เข้าไปตรวจสอบนี้มิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว กล่าวคือ

(๑) เรื่องที่ได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลนั้น เป็นเรื่องที่พนักงานอัยการได้ฟ้องผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน เป็นคดีอาญาโดยกล่าวหาว่ากระทำผิดในเหตุการณ์ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยมีผู้สมกันตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่า จะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่ และข้อหาอื่น ๆ เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยทั้ง ๑๒ คน ตามกฎหมายอาญา โดยยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ แต่เรื่องที่คณะอนุกรรมการฯ ได้ทำการตรวจสอบนั้นคณะอนุกรรมการฯ เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นเรื่องที่

เกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและผู้ได้รับบาดเจ็บ เพื่อตรวจสอบว่าการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของบรรดาเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความรุนแรงดังกล่าว มีข้อเท็จจริงของพฤติกรรมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างไร ซึ่งต่างกับเรื่องที่เป็นคดีอาญาในศาลจังหวัดสงขลาที่จะพิจารณาการกระทำของจำเลย จำนวน ๑๒ คน ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ นั้น จะเป็นการตรวจสอบความชอบธรรมของการกระทำของเจ้าหน้าที่ในมาตรฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเท่านั้น ไม่มีผลต่อกระบวนการพิจารณาคดีและดุลพินิจของศาลที่จะพิพากษาคดีตามกฎหมาย

(๒) การตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่นั้น แตกต่างจากการพิจารณาคดีของศาล ทั้งในเรื่องและขอบเขตในการตรวจสอบ ทั้งนี้เพราะสิทธิมนุษยชนถือว่าเป็นสิทธิทางธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด จึงมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะกรรมการฯ จึงต้องตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ในการสลายการชุมนุมดังกล่าวมีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งในการตรวจสอบเหตุการณ์ในทำนองดังกล่าวนี้ แม้คณะกรรมการฯ จะพบว่าการกระทำหรือการละเลยการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่ผิดกฎหมายอาญาหรือกฎหมายในมิติอันใด หากการกระทำหรือการละเลยการกระทำนั้นในบางกรณีก็เป็นการละเมิดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว คณะกรรมการฯ ก็จะกำหนดแนวทางการรับฟังข้อเท็จจริงและการพิจารณาเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของศาลจังหวัดสงขลาโดยสิ้นเชิง

การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งที่เป็นขนบธรรมเนียมและประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศ เช่น การปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมต่อผู้ได้รับบาดเจ็บ พันธะผูกพันทางด้านศีลธรรม (Moral Obligation) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น ต่อกฎบัตรของ

องค์การสหประชาชาติ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมืองนั้น ล้วนแต่มีข้อกำหนดและบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การร้องเรียนปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน การชุมนุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลย บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชนที่ถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป ของทุกประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และได้ให้สัตยาบันรับรองการถือปฏิบัติเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้แล้ว ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย

(๓) ในการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นที่มาของการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นมูลเหตุของการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาลจังหวัดสงขลา ที่มีประชาชนร่วมชุมนุมนับพันคน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งข้อกล่าวหาว่ามีผู้กระทำความผิดอาญาข้างต้น และเสนอเรื่องให้อัยการฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสงขลาเพียง ๑๒ คน กรณีจึงยังไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่เป็นผลจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภาพรวม เพราะหากจะนำเหตุการณ์ฟ้องคดีอาญากับจำเลยเพียง ๑๒ คน มาใช้ ก็จะเป็นผลให้คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบ พฤติกรรมการสลายชุมนุมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำต่อผู้ชุมนุมรายอื่นอีกนับจำนวนพันคนได้ การแปลความเช่นนั้นก็จะเป็นการตัดสิทธิของผู้ร่วมชุมนุมอื่นอีกหลายสิบหลายร้อยคน ที่มีสิทธิในการชุมนุมโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่จะไม่สามารถใช้สิทธิ หรือขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำต่อบุคคลได้เลย ทั้งนี้เพราะในเหตุการณ์ใหญ่ ๆ อย่างเช่น การชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และการสลายการชุมนุมนั้น มีบุคคลจำนวนมากเกี่ยวข้องและมีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำมากมาย ทั้งนี้เป็นของผู้ชุมนุมเองและของเจ้าหน้าที่ แต่ก็มิได้หมายความว่า ผู้เกี่ยวข้องทุกคนหรือการกระทำทุกอย่างผิดกฎหมายหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนคณะกรรมการฯ จึงต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ เพราะมิใช่เป็นการตรวจสอบการกระทำหรือละเว้นการกระทำของจำเลยทั้ง ๑๒ คน ที่พนักงานอัยการกล่าวหาและฟ้องร้องว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

ข้อ ๒ ในคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามข้อ ๓ ว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรได้สรุปข้อเท็จจริงว่า “มีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวยังเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสามองค์กร” นั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริงทั้งหมด กรณีที่อ้างเป็นประเด็นแรกว่ามีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็เป็นปัญหาภายในองค์กรสภาผู้แทนราษฎรเองที่สามารถวินิจฉัยได้ โดยมติของสมาชิกว่าจะรับรายงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้พิจารณาเพื่อดำเนินการอย่างไร และข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ปฏิบัติงานอย่างไรที่ขัดหรือโต้แย้งกับสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีข้อเท็จจริงปรากฏ หรือถ้าหากจะมีก็ต้องให้โอกาสคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปชี้แจง การที่ด่วนสรุปว่าเป็นการโต้แย้งระหว่างองค์กร โดยอาศัยมติเสียงข้างมากสรุปเองนั้น จึงยังไม่ชอบด้วยเหตุผลในการพิจารณา โดยเฉพาะในประเด็นที่สองที่กล่าวอ้างไปถึงการกล่าวอ้างว่า ประเด็น “เกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลยุติธรรม” ด้วยนั้น ยิ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดว่าไม่มีอยู่จริงเลย เป็นการด่วนสรุปข้อเท็จจริง ที่แม้แต่ผู้แทนศาลยุติธรรมก็ไม่ได้ไปชี้แจงต่อที่ประชุม เช่นเดียวกับผู้แทนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การสรุปข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริง และได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และวิธีการเสนอข้อเท็จจริงต่อศาลรัฐธรรมนูญที่ควรจะนำแต่ความจริงเท่านั้นมาแสดง เป็นหลักฐานประกอบการยื่นคำร้อง

ข้อ ๓ คณะกรรมการฯ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า หากจะมีการกล่าวอ้างว่าการที่คณะกรรมการฯ เข้าไปตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ต้องเป็นการกล่าวอ้างขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางคดี ซึ่งในที่นี้คือศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการยกขึ้นกล่าวอ้าง โดยผู้ใช้บริการของศาลยุติธรรม เช่น พนักงานตำรวจเช่นในกรณีนี้ ก็เป็นแปลความให้ตำรวจเป็นผู้แทนของศาลยุติธรรมได้ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าจะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นที่ใช้อำนาจของรัฐในการสืบสวนสอบสวน ใช้เป็นช่องทางในการคัดการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตนกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ เพราะวิธีการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลเป็นคดีอาญา ในระบบวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันนั้นง่ายและรวดเร็ว เพราะสามารถจะขอผลิตฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ถึง ๗ ครั้ง รวม ๘๔ วัน ส่วนการหาพยานหลักฐานนั้น พนักงานสอบสวนสามารถมาหาได้ในภายหลัง เพื่อสนับสนุนคำกล่าวหาของตน ดังนี้ เพียงแต่กล่าวอ้างว่าคดีที่ฟ้องนั้น เป็นเรื่องเดียวกันกับเรื่องที่คณะกรรมการฯ ตรวจสอบ ก็จะมีผลให้ความสุจริต ความโปร่งใสของการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ไม่สามารถตรวจสอบได้เลย โดยเฉพาะการฟ้องคดีนั้นยังไม่ใช่เป็นกรณีที่คดีถึงที่สุด ต่อมาศาลอาจจะมีคำพิพากษายกฟ้องก็ได้ แต่หากคณะกรรมการฯ จะไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบเรื่องดังกล่าวได้ เพราะเหตุเพียงแต่ฟ้องคดีแล้วไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน การคิดที่จะครอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในการตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยวิธีการดังกล่าว จะทำได้สะดวกและง่ายมากขึ้น เพียงแต่ฟ้องคดีคนเพียงคนเดียวหรือบางคนที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ใหญ่ ๆ เช่น การชุมนุมคัดค้านโครงการท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย ในกรณีนี้ก็จะทำให้การแสวงหาความจริงในการละเมิดสิทธิมนุษยชนหยุดลงโดยทันที ซึ่งไม่ชอบด้วยเหตุผลที่จะใช้เป็นข้อถ้อยปฏิบัติของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ข้อ ๔ คณะกรรมการฯ เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๓๘๐/๒๕๕๖ ที่วินิจฉัยโดยสรุปในตอนท้ายของความเห็นว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบเรื่องนี้อีกต่อไป เพราะเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว” นั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่ากระบวนการพิจารณาและการออกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติ กล่าวคือ การดำเนินการของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีนี้ เป็นการพิจารณาโดยรับฟังความและข้อเสนอแนะจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐแต่ฝ่ายเดียว และได้สรุปความเห็นเลย โดยไม่ให้โอกาสผู้แทนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปชี้แจงหรือให้ข้อเท็จจริง จึงเป็นคำวินิจฉัยหรือความเห็นที่ยังไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัย หรือตอบข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในเรื่องดังกล่าวด้วย เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มิใช่หน่วยงานในฝ่ายบริหารของรัฐบาล ดังนั้น ความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมไม่มีผลที่จะรับฟังได้ เพราะเป็นการวินิจฉัยเกินอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อ ๕ การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอื่นใด โดยเฉพาะของศาลยุติธรรมที่ได้พิจารณาคดีไปตามลักษณะและฐานความผิดของกฎหมายอาญา ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน ศาลจังหวัดสงขลาก็ได้ประทับฟ้องและการดำเนินคดีก็เป็นไปตามปกติของกระบวนการพิจารณาคดีในศาล ส่วนคดีที่ผู้เสียหายจากเหตุการณ์รุนแรงดังกล่าวฟ้องเจ้าพนักงานตำรวจต่อศาลจังหวัดสงขลานั้น

ก็เกิดขึ้นภายหลังจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปเรียบร้อยแล้ว ซึ่งหลังจากศาลจังหวัดสงขลาได้ฟังการไต่สวนมูลฟ้องแล้วก็ได้ประทับรับฟ้องเป็นคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นกัน จึงเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ก็ดี กับการฟ้องร้องเป็นคดีในศาลของผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ซึ่งเป็นผู้เสียหายก็ดี หรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นกรณีที่สามารถกระทำได้ทั้งสิ้นเนื่องจากเป็นคนละเรื่องคนละประเด็นกันและการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

จากข้อเท็จจริงและความเห็นข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเหตุการณ์ความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซ ไทย-มาเลเซีย ไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จึงขอศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดโดยการดำเนินคดีในศาลของผู้เสียหายหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอาญาแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมของนายเสน่ห์ จามริก ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายวสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และนายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายกสภานายความ

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๐๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- (๓) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
- (๔) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
- (๕) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่น่าสงสัยว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๖) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

- (๓) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา
- (๔) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าไปเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (๕) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในห้องคํานั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสภาผู้แทนราษฎรต่างเป็นองค์กรมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายโต้แย้งว่า รายงานดังกล่าวกระทำขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจรับทราบ หรือพิจารณาคำเนินการต่อไป และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเข้ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ต่อไปจะได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นหลัก คือ

ประเด็นที่หนึ่ง รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้กระทำขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ได้วางรากฐานสำคัญให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ “ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป” ซึ่งการตรวจสอบและรายงานตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว มุ่งเน้นไปที่การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการล่วงละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ และประชาชนประกอบด้วย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคสาม บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด มาให้ถ้อยคำได้ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีไฉนเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือมีคำสั่งเพื่อไม่ให้การกระทำของคณะกรรมการ ช้ำซ้อนกับคดีในศาลและมีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาลและกระทบต่อคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลที่เด็ดขาดแล้ว เพราะคณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขต่อ นายกรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการ ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับอย่างเด็ดขาดต่อบุคคลหรือหน่วยงานใด

ได้ตรวจเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

๑. เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีผู้บาดเจ็บหลายคน และตำรวจได้จับกุมผู้ชุมนุมจำนวน ๑๒ คน

๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทราบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากสื่อมวลชนเห็นว่ามีข้อเท็จจริงที่มีการกระทำเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการทำการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ คณะอนุกรรมการได้เริ่มทำงานตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๕

๓. วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องจำเลย ๑๒ คน ต่อศาลจังหวัดสงขลา

๔. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตั้งการรวม ๒ ข้อภายใน ๓๐ วันคือ

(๑) เพื่อเป็นการคลี่คลายความเสียหายเฉพาะหน้าให้แก่ผู้ชุมนุม อันเป็นผลจากการละเมิดสิทธิของกลุ่มผู้ชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ ขอให้เยียวยาความเสียหาย โดยการชดเชยค่าเสียหาย ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน ตลอดจนยุติการดำเนินคดีต่อผู้ชุมนุม ภายใน ๓๐ วัน

(๒) เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้เกิดเหตุการณ์อันก่อให้เกิดความรุนแรงและล่งละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เจกเช่นกรณีนี้ขึ้นอีกในอนาคต คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเรียกร้องต่อรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง ให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการเป็นอิสระเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดเพื่อประกอบเป็นแนวทางที่พึงปฏิบัติโดยชอบต่อประชาชนผู้ใช้สิทธิชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ และในการนี้ ขอให้ได้มีการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับสั่งการและระดับปฏิบัติการ ในการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ว่านี้ อนึ่งในการสอบสวนหากปรากฏผู้กระทำความผิด ก็ขอให้ดำเนินการตามกฎหมาย และลงโทษผู้กระทำความผิดตามควรแก่กรณี

๕. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้รับคำตอบจากนายกรัฐมนตรีและไม่มี การดำเนินการแต่อย่างใดหลังจากครบเวลา ๓๐ วันแล้ว จึงเสนอรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าว ต่อรัฐสภาตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖

๖. วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ศาลจังหวัดสงขลาได้อ่านคำพิพากษายกฟ้องจำเลย ๒๐ คน (มีฟ้องจำเลยเพิ่ม) ที่คัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๒๑/๒๕๔๗

ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบเรื่องราว ดังกล่าวหลังจากเกิดเหตุการณ์ ๘ วัน ขณะเริ่มทำการตรวจสอบในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ ยังไม่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลและศาลยังไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเด็ดขาดอย่างใด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและทำรายงานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ ปัญหาว่า เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีอาญาจำเลย ๑๒ คน ต่อศาลจังหวัดสงขลาในวันที่ ๒๔ มกราคม

๒๕๕๖ แล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีอำนาจตรวจสอบเรื่องราวจนเสร็จและรายงานผลการตรวจสอบต่อนายกรัฐมนตรี และรัฐสภาหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติห้ามมิให้ตรวจสอบเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว เป็นพระราชบัญญัติมีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้นจึงไม่สามารถตีความในทางตัดสิทธิได้ เพราะจะเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ และมีผลให้ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ประกอบกับคดีที่ฟ้องร้อง ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องไปแล้ว ดังนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและทำรายงาน และรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

ประเด็นที่สอง หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและจัดทำรายงานดังกล่าวตามประเด็นที่หนึ่งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อไปหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะรับทราบรายงานนั้น หรือหากสภาผู้แทนราษฎรมีความสงสัยความถูกต้อง สภาผู้แทนราษฎรย่อมมีอำนาจจะตรวจรายงานดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่ก็ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กระทำขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ