

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๘

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย”

นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กระทำขึ้น โดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่

๒. หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวในข้อหนึ่งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ หรือไม่ เพียงใด

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้บรรจุเรื่องดังกล่าว ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๖ โดยก่อนพิจารณาเรื่องนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็น แบ่งเป็น ๒ ฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติน่าจะขัดต่อมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ จำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า เรื่องที่จะดำเนินการสอบสวน ต้องมิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

ข้อเท็จจริงมีเรื่องที่ได้ดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบได้อีกต่อไป ทำนองเดียวกับมาตรา ๒๔ (๒) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา คือ เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว และการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลไม่จำกัดว่าจะเป็นการฟ้องร้องของฝ่ายใด ซึ่งอาจเป็นการฟ้องร้องฝ่ายเดียวก็ได้เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการต่อไปน่าจะเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง อีกทั้งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับทราบรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปแล้ว ภายหลังมีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้วปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานสรุปก็จะเกิดปัญหาตามมาอีก

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่น่าจะขัดต่อมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมเป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา ประกอบกับเรื่องดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าวประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า มีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรมรัฐธรรมนูญทั้งสามองค์กร ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ ประธานในที่ประชุมได้ขอหารือต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรมรัฐธรรมนูญที่สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วมีมติให้ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ ๒๘๐ ไม่เห็นชอบ ๒ งดลงคะแนน ๒ และไม่ลงคะแนน ๕

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ ให้ความคุ้มครองไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ พร้อมทั้งแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบ ถ้าประสงค์จะชี้แจงให้กระทำได้ก่อนการวินิจฉัย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

ช่วงเวลากลางคืนของวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ระหว่างบริเวณถนนหน้าลานน้ำพุ กับสะพานจุดินุญสูงอนุสรณ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีผู้บาดเจ็บหลายคน ตำรวจได้จับกุมผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน ๑๒ คน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับทราบเหตุการณ์ดังกล่าว จึงได้นำเรื่องเหตุการณ์อันรุนแรงที่กล่าวข้างต้นเข้าสู่การพิจารณา และเห็นว่ามิใช่เท็จจริงที่มีการกระทำเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์รุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยให้มีหน้าที่ศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์รุนแรงดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕

ในการตรวจสอบกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการ โดยถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีประเด็นในการตรวจสอบและรายงานว่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของประชาชนที่คัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่

เรื่องที่คณะกรรมการฯ ได้เข้าไปตรวจสอบนี้มิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว กล่าวคือ เรื่องที่ได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลนั้น เป็นเรื่องที่พนักงานอัยการได้ฟ้องผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน เป็นคดีอาญาโดยกล่าวหาว่ากระทำผิดในเหตุการณ์ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยมีผู้สมกันตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเจ็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติกรตามหน้าที่และข้อหาอื่น ๆ เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยทั้ง ๑๒ คน ตามประมวลกฎหมายอาญา

โดยยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ แต่เรื่องที่คณะกรรมการฯ ได้ทำการตรวจสอบนั้น คณะกรรมการฯ เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและต่อผู้ได้รับบาดเจ็บ เพื่อตรวจสอบว่าการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของบรรดาเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความรุนแรงดังกล่าว มีข้อเท็จจริงของพฤติกรรมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างไร ซึ่งต่างกับเรื่องที่เป็นคดีอาญาในศาลจังหวัดสงขลาที่จะพิจารณาการกระทำของจำเลย จำนวน ๑๒ คน ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา

การตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ นั้น แตกต่างจากการพิจารณาคดีของศาล ทั้งในเรื่องและขอบเขตในการตรวจสอบ ทั้งนี้ เพราะสิทธิมนุษยชนถือว่าเป็นสิทธิทางธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด จึงมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการฯ จึงต้องตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ในการสลายการชุมนุมดังกล่าวมีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งในการตรวจสอบเหตุการณ์ในทำนองดังกล่าวนี้ แม้คณะกรรมการฯ จะพบว่ากระทำความผิดหรือการละเลยการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่ผิดกฎหมายอาญาหรือกฎหมายในมิติอันใด หากการกระทำหรือการละเลยการกระทำนั้นในบางกรณีก็เป็นการละเมิดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว คณะกรรมการฯ ก็จะกำหนดแนวทางการรับฟังข้อเท็จจริงและการพิจารณาเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากระบวนการพิจารณาคดีอาญาของศาลจังหวัดสงขลาโดยสิ้นเชิง

การชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ เป็นที่มาของการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นมูลเหตุของการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาลจังหวัดสงขลา ที่มีประชาชนร่วมชุมนุมนับพันคน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งข้อกล่าวหาว่ามีผู้กระทำความผิดอาญาข้างต้น และเสนอเรื่องให้อัยการฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสงขลา เพียง ๑๒ คน กรณีจึงยังไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่เป็นผลจากการกระทำของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐในภาพรวม เพราะหากจะนำเหตุการณ์ฟ้องคดีอาญากับจำเลยเพียง ๑๒ คน มาใช้ ก็จะเป็นผลให้คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบพฤติกรรมการสลายชุมนุมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำต่อผู้ชุมนุมรายอื่นอีกนับจำนวนพันคนได้ การแปลความเช่นนั้นก็จะเป็นการตัดสิทธิของผู้ร่วมชุมนุมอื่นอีกหลายสิบหลายร้อยคน ที่มีสิทธิในการชุมนุมโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ ที่จะไม่สามารถใช้สิทธิหรือขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำต่อบุคคลได้เลย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นว่า หากจะมีการกล่าวอ้างว่าการที่คณะกรรมการฯ เข้าไปตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ต้องเป็นการกล่าวอ้างขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางคดี ซึ่งในที่นี้คือศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการยกขึ้นกล่าวอ้างโดยผู้ใช้บริการของศาลยุติธรรม เช่น พนักงานตำรวจเช่นในกรณีนี้ ก็เป็นการแปลความให้ตำรวจเป็นผู้แทนของศาลยุติธรรมได้ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าจะเป็นอย่างนี้จะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นที่ใช้อำนาจของรัฐในการสืบสวนสอบสวน ใช้เป็นช่องทางในการตัดการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตนกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ ๓๘๐/๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยโดยสรุปในตอนท้ายของความเห็นว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบเรื่องนี้อีกต่อไป เพราะเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว” นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กระบวนการพิจารณาและการออกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติ กล่าวคือ การดำเนินการของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีนี้ เป็นการพิจารณาโดยรับฟังความและข้อเสนอแนะจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐแต่ฝ่ายเดียว และได้สรุปความเห็นเลย โดยไม่ให้โอกาสผู้แทนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปชี้แจงหรือให้ข้อเท็จจริง จึงเป็นคำวินิจฉัยหรือความเห็นที่ยังไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอื่นใด โดยเฉพาะของศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดีไปตามลักษณะและฐานความผิดของกฎหมายอาญาคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน และศาลจังหวัดสงขลา

ประทับรับฟ้อง การดำเนินคดีเป็นไปตามปกติของกระบวนการพิจารณาคดีในศาล ส่วนคดีที่ผู้เสียหายจากเหตุการณ์รุนแรงดังกล่าวฟ้องเจ้าพนักงานตำรวจต่อศาลจังหวัดสงขลานั้นเกิดขึ้นภายหลังจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรียบร้อยแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้มีมติให้เชิญผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ข้อมูลแก่ศาลรัฐธรรมนูญ รวม ๔ ประเด็น คือ

๑. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๒ มีผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

๒. ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” เป็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับการฟ้องคดีอยู่ในศาล หรือไม่

๓. การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ต่อรัฐสภาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๑ นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความประสงค์ให้รัฐสภาคำเนินการอย่างไร

๔. ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชี้แจงว่า การตรวจสอบความชอบธรรมของการกระทำของเจ้าหน้าที่ในมาตรฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งไม่มีผลต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาล นั้น ในกรณีนี้จากการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีประเด็นใดบ้างที่ไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาล

ผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายกสภานายความแห่งประเทศไทย และนายวสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ร่วมชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ สรุปได้ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ไม่ควรกระทบหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ลบล้างอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ

๒. การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นคนละส่วน คนละตอนกับการประท้วงคัดค้าน และขั้นตอนการสลายการชุมนุม เป็นไปโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนหรือไม่

๓. เมื่อประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ใช้สิทธิฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรม และศาลรับฟ้องไว้แล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ยุติดำเนินการตรวจสอบแล้ว

๔. รายงานผลการตรวจสอบ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ต่อรัฐสภา เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภาที่จะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎร และคำชี้แจงของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีเพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัย โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ในการตรวจสอบและทำรายงาน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย หรือไม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๐๐ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๓) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้อัยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๒๒ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๓ “ในพระราชบัญญัตินี้

“สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ”

ฯลฯ

มาตรา ๑๕ “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๖) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

(๗) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าไปเป็นภาคีสถิติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๙) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ”

มาตรา ๒๒ “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๒๔ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๔ “เรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่ให้นำไปพิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

(๑) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๑๖ (๑)

(๒) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(๓) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา ๑๖ (๑)

(๔) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(๕) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี....” ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมุ่งเน้นให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๒ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว นั้น การตีความตามมาตรา ๒๒ โดยเฉพาะการวินิจฉัยว่าการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนกับเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดดังกล่าวต้องตีความมิให้ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ มิฉะนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ ย่อมใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ การวินิจฉัยว่า การกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องเดียวกัน หรือคนละเรื่องกันกับเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลฯ จึงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะที่ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ และมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศโดยความเห็นชอบของ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจวินิจฉัยว่า เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๔ แนวปฏิบัติดังกล่าวสอดคล้องกับที่ผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ ว่า เมื่อประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ใช้สิทธิฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรม และศาลรับฟ้องไว้แล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ยุติการดำเนินการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เกิดขึ้นคืนวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาและแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ โดยมีประเด็นในการตรวจสอบและรายงาน ว่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของประชาชนที่คัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ส่วนการฟ้องร้องเป็นคดีที่อยู่ในศาลเป็นเรื่องที่พนักงานอัยการได้ฟ้องผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน เป็นคดีอาญาข้อหากระทำผิดในเหตุชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยมีผู้สมกันตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป โดยยื่นฟ้อง เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ เป็นคนละเรื่องกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เนื่องจากในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอาจมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะเดียวกันมีการกระทำของผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และกระทำผิดกฎหมายอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินคดีตามกฎหมาย การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และการฟ้องคดีอาญาข้อหากระทำผิดในเหตุการณ์ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดี จึงเป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสามารถดำเนินการไปพร้อมกันได้ หากเป็นคนละเรื่องกัน และเห็นว่า การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมีใช้เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดี

กรณีพนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ไม่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ และเมื่อการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปโดยชอบแล้ว ไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นอื่นตามคำร้อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบและจัดทำรายงาน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ