

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๘

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีรายงานผลการตรวจสอบ “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สรุปข้อเท็จจริง

ประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า

๑. เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๑

๒. ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้สั่งบรรจุเรื่องดังกล่าว เข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ ก่อนที่จะมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายโต้แย้งกัน ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่จะให้ดำเนินการพิจารณาเรื่องนี้ โดยมีความเห็นแตกแยกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

๑) ฝ่ายแรก ไม่เห็นด้วย เพราะ

(๑) รายงานดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอ้างว่า เป็นการรายงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ “ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป” แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ ควรต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมี “อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ด้วย ประกอบกับมาตรา ๒๐๐ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย”

(๒) รายงานดังกล่าว เป็นเรื่องที่กระทบต่อเศรษฐกิจและการลงทุนกับต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาล ทั้งในอดีตและปัจจุบันได้ให้ความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหา โดยพยายามทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการที่มีการเปลี่ยนจุดวางท่อก๊าซขึ้นฝั่งห่างจากจุดเดิมประมาณ ๔.๘ กิโลเมตร เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด และรัฐบาลก็มีความมุ่งหมายที่จะให้ทุกฝ่าย ประนีประนอมกันได้ การเกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้าน โครงการดังกล่าว ต่างฝ่ายต่างอ้างว่าอีกฝ่ายเป็นผู้เริ่ม กรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในกระบวนการของศาลยุติธรรม ซึ่งคดียังไม่ยุติ จึงทำให้มองได้ว่า การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรายงาน ดังกล่าว น่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ตามบันทึกของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๘๐/๒๕๕๖ ได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๒ เป็นการบัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า เรื่องที่จะดำเนินการสอบสวนต้องมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดี อยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งตามข้อเท็จจริงของกรณีที่ทำหรือมานี้ เมื่อปรากฏว่า ได้มีการดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการ ตรวจสอบได้อีกต่อไป ในทำนองเดียวกับมาตรา ๒๔ (๒) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา วินิจฉัยว่ามีลักษณะเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง เสร็จเด็ดขาดแล้ว ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณาคำว่าศาลดังกล่าว ย่อมหมายถึงศาล ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับไว้ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และศาลทหาร และการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล บทบัญญัติของกฎหมายก็ไม่ได้จำกัดว่าจะเป็นการฟ้องร้องของฝ่ายใด ซึ่งอาจเป็นการฟ้องร้องฝ่ายเดียวก็ได้

ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการต่อไป น่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง อีกทั้งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ พิจารณารับทราบรายงานดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปแล้ว หากต่อมาภายหลัง ได้มีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้ว ปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานสรุป ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีก

๒) ฝ่ายที่สอง เห็นด้วย เพราะเห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นการดำเนินการที่ไม่น่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรม เป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา ประกอบกับเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

๓. ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๖ ประธานที่ประชุมได้ขอหารือต่อที่ประชุมว่า กรณีดังกล่าวข้างต้นเป็น กรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ส่งเรื่อง ดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ด้วยคะแนนเสียง ๒๘๐ ไม่เห็นชอบ ๒ จดลงคะแนน ๒ และไม่ลงคะแนน ๕

ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

๔. ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีมติให้รับคำร้องไว้ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ พร้อมทั้งแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) และ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คู่กรณี) ทราบถ้าประสงค์จะชี้แจงให้กระทำได้ก่อนการวินิจฉัย

๕. ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คู่กรณี) มีหนังสือ ที่ สม ๐๐๐๓/๑๕๕๓ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปความว่า

เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ระหว่างบริเวณหน้าลานน้ำพุกับสะพานจุดบุญสูงอนุสรณ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีผู้บาดเจ็บหลายคน ตำรวจได้จับกุมผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน ๑๒ คน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับทราบเหตุการณ์ที่เผยแพร่จากสื่อมวลชน ประกอบกับการร้องเรียนจากเครือข่ายประชาชนที่คัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณา และเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงที่มีการกระทำเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงจากกรณีดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕

ในการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากวัตถุพยานตรวจสอบพื้นที่ สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่น แล้วยังได้เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงและเสนอพยานหลักฐาน รวมทั้งได้ไปตรวจสอบพื้นที่เกิดเหตุโดยมีผู้ชุมนุม จำนวน ๖ คน สื่อมวลชนที่อยู่ในเหตุการณ์ จำนวน ๔ คน เจ้าหน้าที่ จำนวน ๓ คน ได้มาชี้แจงข้อเท็จจริง และเจ้าหน้าที่ไม่มาชี้แจง จำนวน ๘ คน ซึ่งเจ้าหน้าที่ทั้ง ๘ คน เมื่อได้รับหนังสือของคณะกรรมการฯ แล้วไม่ได้มาชี้แจงข้อเท็จจริงแต่ขอเลื่อนการชี้แจง รวม ๒ ครั้ง โดยอ้างว่าติดราชการเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นคำฟ้องอาญากว่าหาผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชนทั้ง ๑๒ คน ต่อศาลจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ทั้ง ๘ คน ก็ปฏิเสธการมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการฯ โดยอ้างว่า เรื่องนี้ได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว ในการตรวจสอบกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีประเด็นในการตรวจสอบและรายงานว่าการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้าไปตรวจสอบมิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว มีประเด็นโต้แย้งคือ

๑) เรื่องที่ได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลนั้น เป็นเรื่องที่พนักงานอัยการฟ้องผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน เป็นคดีอาญาโดยกล่าวหาว่า กระทำผิดในเหตุการณ์ชุมนุมคัดค้านโครงการฯ โดยมีผู้ชุมนุมตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูธงว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่และข้อหาอื่น ๆ โดยยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ แต่เรื่องที่คณะกรรมการฯ ได้ทำการตรวจสอบเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและต่อผู้ได้รับบาดเจ็บ เพื่อตรวจสอบว่า การกระทำหรือการละเว้นการกระทำ

ของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีข้อเท็จจริงของพฤติกรรมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างไร ซึ่งต่างกับเรื่องที่เป็นคดีอาญาในศาลจังหวัดสงขลาที่จะพิจารณาการกระทำของจำเลยทั้ง ๑๒ คน จึงไม่มีผลต่อการบวนการพิจารณาคดีและดุลพินิจของศาลที่จะพิพากษาคดีตามกฎหมาย

๒) การตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ นั้น แตกต่างจากการพิจารณาคดีของศาลทั้งในเรื่องและขอบเขตในการตรวจสอบ เพราะสิทธิมนุษยชนถือว่าเป็นสิทธิทางธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด จึงมีไว้จำกัดอยู่เฉพาะในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงต้องตรวจสอบให้ข้อเท็จจริงว่า การสลายการชุมนุมมีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งในการตรวจสอบฯ แม้จะพบว่าการกระทำหรือการละเลยการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่ผิดกฎหมายอาญาหรือกฎหมายในมิติอันใด หากแต่ในบางกรณีก็เป็นการละเมิดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็จะกำหนดแนวทางการรับฟังข้อเท็จจริงและการพิจารณาเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของศาลจังหวัดสงขลาโดยสิ้นเชิง

๓) ในการชุมนุมคัดค้านโครงการฯ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นที่มาของการตรวจสอบและเป็นมูลเหตุของการฟ้องร้องซึ่งมีประชาชนร่วมชุมนุมนับพันคน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งข้อกล่าวหาว่ามีผู้กระทำความผิดอาญา และเสนอเรื่องให้อัยการฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสงขลาเพียง ๑๒ คน กรณีจึงยังไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภาพรวม เพราะหากจะนำเหตุผลการฟ้องคดีอาญากับจำเลย ๑๒ คน มาใช้ก็จะเป็นผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบพฤติกรรมการสลายการชุมนุมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำต่อผู้ชุมนุมรายอื่นอีก การแปลความเช่นนั้น ก็จะเป็นการตัดสิทธิของผู้ร่วมชุมนุมอื่นที่มีสิทธิในการชุมนุมโดยชอบตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่สามารถใช้สิทธิหรือขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่เจ้าหน้าที่

ตำรวจกระทำต่อบุคคลได้เลย อย่างเช่น การชุมนุมคัดค้านโครงการฯ และการสลายการชุมนุมที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก และมีการกระทำหรือละเว้นการกระทำทั้งของผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ แต่ก็มีได้หมายความว่า ผู้เกี่ยวข้องทุกคน หรือการกระทำทุกอย่างผิดกฎหมายหรือละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ เพราะมิใช่เป็นการตรวจสอบการกระทำหรือละเว้นการกระทำของจำเลยทั้ง ๑๒ คน ที่พนักงานอัยการกล่าวหาและฟ้องร้องว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญา

๔) คำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงในข้อ ๓ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้สรุปข้อเท็จจริงว่า “มีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวยังเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสามองค์กร” นั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริงทั้งหมด กรณีที่อ้างเป็นประเด็นแรกนั้นก็ปัญหาภายในองค์กรสภาผู้แทนราษฎรเองที่สามารถวินิจฉัยได้โดยมติของสมาชิกว่าจะรับรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้พิจารณาเพื่อดำเนินการอย่างไร และข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ปฏิบัติงานอย่างไรที่ขัดหรือแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือถ้าหากจะมีก็ต้องให้ออกาศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปชี้แจง การที่ด่วนสรุปว่าเป็นการโต้แย้งระหว่างองค์กรโดยอาศัยมติเสียงข้างมากนั้น จึงยังไม่ชอบด้วยเหตุผล ในการพิจารณา โดยเฉพาะในประเด็นที่สอง การกล่าวอ้างว่าเป็นประเด็น “เกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลยุติธรรม” ด้วยนั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดว่าไม่มีอยู่จริงเป็นการด่วนสรุปข้อเท็จจริงที่ผู้แทนศาลยุติธรรมก็ไม่ได้ไปชี้แจงต่อที่ประชุม เช่นเดียวกับผู้แทนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การสรุปข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริง และได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และวิธีการเสนอข้อเท็จจริงต่อศาลควรที่จะนำแต่ความจริงเท่านั้นมาแสดงเป็นหลักฐานประกอบการยื่นคำร้อง

๕) หากจะมีการกล่าวอ้างว่า การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้าไปตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ นั้น ต้องเป็นการกล่าวอ้างขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางคดี คือ ศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการยกขึ้นกล่าวอ้างโดยผู้ใช้บริการของศาลยุติธรรม เช่น พนักงานตำรวจในกรณีนี้เป็นการแปลความให้ตำรวจเป็นผู้แทน

ของศาลยุติธรรมซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า จะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นที่ใช้อำนาจของรัฐในการสืบสวนสอบสวนใช้เป็นช่องทางในการคัดกรองตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตนกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ดังนี้ เพียงแต่กล่าวอ้างว่าคดีที่ฟ้องนั้นเป็นเรื่องเดียวกันกับเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบก็จะมีผลให้ความสุจริต ความโปร่งใสของการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการฟ้องคดีนั้นยังไม่ใช่เป็นกรณีที่ดีที่สุดในที่สุดต่อมาศาลอาจจะมีคำพิพากษายกฟ้องก็ได้ แต่หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบเรื่องดังกล่าวได้เพราะเหตุเพียงแต่ฟ้องคดีแล้ว ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน การคิดที่จะครอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยวิธีดังกล่าว จะทำได้สะดวกและง่ายมากขึ้นเพียงแต่ฟ้องคดีคนเพียงคนเดียวหรือบางคนที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนี้ก็จะทำให้การแสวงหาความจริงในการละเมิดสิทธิมนุษยชนหยุดลงโดยทันทีซึ่งไม่ชอบด้วยเหตุผลที่จะใช้เป็นข้อถ้อยปฏิบัติของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๖) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๓๘๐/๒๕๕๖ ที่วินิจฉัยโดยสรุปในตอนท้ายของความเห็นว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบเรื่องนี้อีกต่อไป เพราะเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว” นั้น เห็นว่ากระบวนการพิจารณาและการออกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบวิธีปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาโดยรับฟังความและข้อเสนอแนะจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐแต่ฝ่ายเดียว และได้สรุปความเห็นโดยไม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปชี้แจงหรือให้ข้อเท็จจริง จึงเป็นคำวินิจฉัยหรือความเห็นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติ อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัย หรือตอบข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในเรื่องดังกล่าว เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิใช่หน่วยงานในฝ่ายบริหารของรัฐบาล ดังนั้น ความเห็นหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมไม่มีผลที่จะรับฟังได้ เพราะเป็นการวินิจฉัยเกินอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๗) การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอื่นใด โดยเฉพาะของศาลยุติธรรมที่ได้พิจารณาคดีไปตามลักษณะและฐานความผิดของกฎหมายอาญา ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน ศาลจังหวัดสงขลาได้ประทับรับฟ้อง ส่วนคดีที่ผู้เสียหายจากเหตุการณ์รุนแรงดังกล่าวฟ้อง เจ้าพนักงาน

ตำรวจต่อศาลจังหวัดสงขลา เกิดขึ้นภายหลังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปเรียบร้อยแล้ว ซึ่งหลังจากศาลได้ฟังการไต่สวนมูลฟ้องแล้วก็ได้ประทับรับฟ้องเป็นคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นกัน จึงเห็นได้ชัดเจนว่าการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กับการฟ้องเป็นคดีในศาลของผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ซึ่งเป็นผู้เสียหายที่ดี หรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ดีเป็นกรณีที่สามารถกระทำได้ทั้งสิ้น เนื่องจากเป็นคนละเรื่องคนละประเด็น และก็ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๗ ได้พิจารณาคำชี้แจงของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ แล้ว มีคำสั่งให้รับรวมไว้ในสำนวน

ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๑. รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่

๒. หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป ได้หรือไม่ เพียงใด

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

มาตรา ๖๕ บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธี ซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไป เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๐๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๓) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯลฯ

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๖) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

(๗) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๙) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๕ เมื่อบุคคลหรือหน่วยงานได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา ๒๘ แล้ว ให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบ

ในกรณีที่มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่อาจกระทำให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บุคคลหรือหน่วยงานขอขยายระยะเวลาการดำเนินการไปยังคณะกรรมการ พร้อมทั้งเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยาย ก่อนที่กำหนดระยะเวลาเดิมจะสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ห้ามมิให้ขอขยายระยะเวลาการดำเนินการมากกว่าสองครั้ง

มาตรา ๓๐ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๕ แล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการตามมาตรา ๓๑

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ในการรายงานต่อรัฐสภาดังกล่าว หากคณะกรรมการเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม คณะกรรมการจะเผยแพร่กรณีที่ไม่มีดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นให้สาธารณชนทราบก็ได้

คำวินิจฉัย

ตามคำขอให้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ในการตรวจสอบและทำรายงาน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย หรือไม่ ขอวินิจฉัยดังนี้

๑. ฟังได้ว่าโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ได้รับการอนุมัติและดำเนินการตั้งแต่รัฐบาลชุดก่อน ต่อเนื่องถึงรัฐบาลปัจจุบันซึ่งโครงการฯ ดังกล่าวมีกระแสคัดค้านจากประชาชนและชุมชนในพื้นที่ตลอดมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เคยศึกษาและตรวจสอบแล้ว พบว่าโครงการฯ ดังกล่าว ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคม โดยรัฐบาลดำเนินโครงการไปโดยปราศจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ฯลฯ เพื่อป้องกันปัญหาไม่ให้ลุกลามต่อไป คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเสนอให้รัฐบาลพิจารณาทบทวนโครงการฯ ดังกล่าว แต่รัฐบาลได้ตัดสินใจดำเนินการต่อไป

วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพิ่มเติม โดยขอให้มีการทบทวนโครงการและเสนอแนะให้มีมาตรการป้องกันและขจัดความรุนแรงที่เกิดขึ้น ตามหนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๑/๕๗ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงจากฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งการตรวจสอบในพื้นที่ จนในที่สุดได้มีข้อเสนอต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ขอให้มีการทบทวนการดำเนินโครงการ เนื่องจากในกระบวนการตัดสินใจมีการละเมิดต่อสิทธิของประชาชนตามที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่สำคัญหลายประเด็น รวมทั้งเสนอให้มีมาตรการปกป้องและขจัดความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดำเนินโครงการโดยทันที โดยเริ่มจากการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และการจัดให้มีการประชาพิจารณ์โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนอย่างถูกต้องและแท้จริงตามรัฐธรรมนูญ

แต่ปรากฏว่ารัฐบาลตกลงที่จะให้ดำเนินการต่อไปตามสัญญา และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อสังคมและชุมชน จึงให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเปลี่ยนจุดวางท่อขึ้นฝั่งจากจุดเดิมในรัศมีไม่เกิน ๕ กิโลเมตร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ติดตามผลกระทบจากการตัดสินใจของรัฐบาลดังกล่าว พบว่า ไม่ได้มีการชี้แจงและอธิบายเหตุผลและข้อมูลของการพิจารณาตัดสินใจ เพียงแต่ระบุว่าจะเลื่อนจุดดำเนินการไม่เกิน ๕ กิโลเมตร โดยไม่จำเป็นต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่ที่ที่ไม่ถูกต้องกับข้อเท็จจริง เป็นการบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อการดำเนินการของภาครัฐต่อสังคมโดยรวมและก่อให้เกิดความขัดแย้งที่มีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชนและระหว่างประชาชนในพื้นที่ที่สำคัญคือ แสดงถึงการไม่นำพาต่อการกระทำที่เป็นไปตามขั้นตอนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็กรณิดตัวอย่างที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ผิดพลาด และการกระทำที่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้นในอนาคต

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่เห็นด้วยกับข้อสรุปของรัฐบาล ที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในบ้านเมือง และไม่ได้ตัดสินใจเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง อันมีผลต่อสถานการณ์ในพื้นที่ ซึ่งการชุมนุมคัดค้านโครงการนี้

มีแนวโน้มที่ชัดเจนว่าจะดำเนินต่อเนื่อง และยังมีบรรยากาศตึงเครียดมากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากมีข้อมูลว่ารัฐบาลส่งเจ้าหน้าที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในไปควบคุมพื้นที่เพื่อแยกสลายกลุ่มคัดค้าน ต่อมาเกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ชุมนุมในที่ทางสาธารณะ โดยมีกลุ่มแกนนำเป็นผู้สั่งการ ในลักษณะกีดขวางการจราจรสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนจากที่หนึ่งไปยังที่หนึ่ง แม้กระทั่ง บุกรุกเข้าไปในที่เอกชนโดยใช้ความรุนแรงปะทะทำร้ายเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับบาดเจ็บหลายนาย จากการตรวจค้นของเจ้าพนักงานก่อนเกิดเหตุ พบว่ามี การเตรียมการเตรียมอาวุธบางชนิด รวมทั้งมีการปลุกปั่นยุยงจากแกนนำอย่างเป็นระบบ

ตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการที่ ๒๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สรุปความเห็นว่าการที่รัฐบาลใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม ในขณะที่ผู้ชุมนุมใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยปราศจากหลักฐาน และเหตุผลรองรับว่าผู้ชุมนุมได้ใช้หรือจะใช้กำลังบุกฝ่าแนวกันของตำรวจแต่อย่างใดนั้น เป็นผลการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมเกินกว่าความจำเป็น เป็นเหตุให้ผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหาย อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น จึงยังไม่สามารถรับฟังได้ว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ได้ตั้งอยู่บนมูลฐานของข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเพราะเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำให้การของฝ่ายผู้ชุมนุม ฝ่ายเดียว แม้จะมีพยานคนกลางบางปากก็สอบไว้ในประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายผู้ชุมนุมฝ่ายเดียว ไม่มีการซักค้านเพื่อความจริงปรากฏโดยปราศจากข้อพิรุธ อันเป็นการพิสูจน์พยานตามหลักของ กฎหมายที่กระบวนการยุติธรรมยึดถือในการสร้างความเป็นธรรม ทำให้ข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการฯ ไม่มีน้ำหนักพอที่จะรับฟังเพื่อให้ปฏิบัติตามได้ ต่อมาเมื่อรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ คณะกรรมการฯ ก็ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๑๕ (๒) เสนอรายงานต่อรัฐสภาเพื่อต้องการให้ลงมติสั่งการให้รัฐบาล ปฏิบัติตามข้อเสนอ ๒ ประเด็น คือ

(๑) ขอให้เยียวยาความเสียหาย โดยชดใช้ค่าเสียหายทั้งทางร่างกาย จิตใจและทรัพย์สิน ตลอดจนยุติการดำเนินคดีต่อผู้ชุมนุม ภายใน ๓๐ วัน

(๒) เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้เกิดเหตุการณ์อันก่อให้เกิดความรุนแรงและล่วงละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ขึ้นอีกในอนาคต ให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการที่เป็นอิสระ เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมด ในการสอบสวนหากปรากฏผู้กระทำผิดก็ขอให้ดำเนินการตาม กฎหมายและลงโทษผู้กระทำความผิดตามควรแก่กรณี

และเมื่อนายกรัฐมนตรีมีได้รายงานผลการดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ภายในกำหนด
ก็ได้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาดำเนินการให้เกิดผลตามข้อเสนอของตน

๒. เมื่อพิจารณาโครงสร้างของกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยคือ หลักนิติธรรม อันได้แก่
หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพ
ของมนุษยชน

กล่าวคือ รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราษฎ์ หากมีข้อพิพาทใด
เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน จะต้องถือว่าศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้น
ที่มีอำนาจอิสระ และ เค็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตย
ที่เรียกว่า “อำนาจตุลาการ”

อย่างไรก็ตาม หลักนิติธรรมนี้ก็มีข้อยกเว้นอยู่ว่า ถ้าเรื่องใดก็ตามกระทบกระเทือนต่อ
ความมั่นคงของชาติ หรือความผาสุกของประชาชนแล้ว แม้จะมีกฎหมายก้าวล่วงเข้าไปปลิดรอนสิทธิ
และเสรีภาพของมนุษยชน ก็ยอมเป็นกฎหมายที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งข้อยกเว้นหลักนิติธรรมนี้
มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๕ (๒) และในกติการะหว่าง
ประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติฉบับอื่น ๆ ด้วย ซึ่งมีข้อสังเกตว่า คนบางกลุ่มจะอ้างว่า
กฎหมายของบ้านเมืองขัดต่อสิทธิมนุษยชน แต่ไม่เคยพิจารณาในแง่ที่ว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
ไม่ใช่กฎหมายของบ้านเมืองของตน และในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเองก็มีบทบัญญัติเป็น
ข้อยกเว้นในการพิจารณาความขัดแย้งกับกฎหมายภายในไว้อย่างชัดเจน

หลักการนี้ในประเทศประชาธิปไตยได้ใช้เป็นหลักในการตราและการบังคับใช้กฎหมายภายใน
คือต้องยึดถือทั้งหลักนิติธรรมและข้อยกเว้น การยอมให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง
มีผลเท่ากับตั้งคณะบุคคลอื่นใช้อำนาจอธิปไตยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี แยกไปจากอำนาจของศาล
จึงเป็นการแย้งและขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล
โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ใช้อ้างอิงยึดถือร่วมกับรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในข้อ ๘ ที่กำหนดว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยา
อย่างได้ผลโดยศาลแห่งชาติซึ่งมีอำนาจ เนื่องจากการกระทำใด ๆ อันละเมิดต่อสิทธิขั้นมูลฐานซึ่งตนได้รับ
จากรัฐธรรมนูญหรือจากกฎหมาย” ประกอบกับข้อ ๑๐ ที่กำหนดว่า “บุคคลชอบที่จะเท่าเทียมกันอย่าง

บริบูรณ์ในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย โดยศาลซึ่งเป็นอิสระและไร้อคติ ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนข้อที่ตนถูกกล่าวหาใด ๆ ทางอาญา แล้วจะเห็นได้ว่าเป็น การรับรองกันโดยทั่วไปว่า ศาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทโดยอิสระและปราศจากอคติ แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกลับโต้แย้งละเลยปฎิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเสียเอง ไม่รอคำตัดสินของศาล

ในเมื่อผู้มีหน้าที่ตรวจสอบดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นผู้ที่ได้แย้ง ใช้อำนาจและฝ่าฝืนปฎิญาสากลฯ รัฐธรรมนูญและกฎหมายเสียเอง โดยจงใจอ้างปฎิญาสากลบางส่วนเลือกเอาเฉพาะข้อที่เห็นว่าเป็น ประโยชน์กับตน เพื่อจะได้ไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จึงเป็นการใช้อำนาจฝ่าฝืนปฎิญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยปกปิดหรือไม่ตรวจสอบปฎิญาสากลข้ออื่นที่สร้างความเป็นธรรมกับผู้อื่น ทำให้เป็นที่เคลือบแคลงสงสัยว่าการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวนี้ มุ่งหวังประโยชน์อันใด และย่อมไม่สามารถคาดหวังได้ว่าเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้ประชาชนส่วนใหญ่ ของประเทศได้อย่างแท้จริง

อนึ่ง อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ (๑) และ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา ๑๕ (๒) ที่ว่า “ตรวจสอบและรายงาน การกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณี ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม ต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีปรากฏว่าไม่มี การดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป” นั้น

เมื่อพิจารณาแล้วคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ใน “การเสนอมาตรการที่เหมาะสม” เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่านั้น มิใช่ “สั่งการโดยวินิจฉัยหรือพิพากษาความผิด” ของการกระทำหรือ ละเลยการกระทำ การสั่งการให้บุคคล หน่วยงานหรือนายกรัฐมนตรี ชดใช้ค่าเสียหาย ยุติการดำเนินคดี พิจารณาลงโทษผู้กระทำผิด (ดังปรากฏตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณี ความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักหนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถึงนายกรัฐมนตรี ที่ สม ๐๐๐๓/๕๑ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ และหนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๓/๗๑ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงประธานวุฒิสภา เรื่องรายงานของการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา)

มีลักษณะเป็น “มาตรการบังคับใช้กฎหมาย” ตามกฎหมายแพ่งและอาญา เห็นได้ชัดเจนว่ามีใช้ “การเสนอมาตรการที่เหมาะสม” ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่เป็นการเข้าแทรกแซงการใช้อำนาจศาลเสียเอง ดังนั้นเมื่อนายกรัฐมนตรีไม่ดำเนินการตามที่สั่ง เพราะนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะทำตามคำสั่งหรือมาตรการที่เสนอได้ คือ การชดใช้ค่าเสียหายต้องมีคำพิพากษาของศาล การยุติการดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำผิด เป็นกระบวนการของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมโดยพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ซึ่งคณะกรรมการฯ ย่อมรู้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรมได้ดีอยู่แล้ว และย่อมรู้ว่า มาตรการหรือคำสั่งที่ตนเองเสนอนั้นอยู่นอกเขตอำนาจหน้าที่ของตน ผู้รับคำสั่งหรือคำเสนอก็ไม่มีอำนาจทำได้ เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่ดำเนินการตามคำเสนอ (เพราะเป็นความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่มิชอบ) ก็อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เสนอรายงานให้รัฐสภาเพื่อใช้อำนาจบีบบังคับให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามที่ตนประสงค์ ถือว่าคณะกรรมการฯ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

“มาตรการที่เหมาะสม” ตามอำนาจหน้าที่การตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ก็คือ การละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการที่ตนตรวจสอบพบ คือ การละเมิดอย่างไร เมื่อใด ที่ไหน เพราะอะไร ด้วยเหตุใด ส่วน “มาตรการที่เหมาะสม” ก็คือเสนอมาตรการที่จะมิให้เกิดการกระทำดังกล่าวขึ้นอีก รวมทั้งขอบเขตหรือกรอบวิธีการปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมหรือผู้ถูกละเมิดมิได้แค่ไหนเพียงใดหรือทำอย่างไร จึงจะไม่ล่วงล้ำเกินเลยหรือเข้าข่ายการละเมิดอีกต่อไปเพียงเท่านั้น ส่วนการกระทำที่เกินเลยของการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเข้าข่ายความผิดทางแพ่งและอาญานั้น เมื่ออยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและมีการใช้สิทธิต่อสู้คดีกันในศาลแล้ว คณะกรรมการฯ จะใช้อำนาจหน้าที่ของตนเข้าไปก้าวล่วงแทรกแซงอำนาจศาลไม่ได้ ถือเป็นปฏิบัติหน้าที่มิชอบเพราะคณะกรรมการฯ มิใช่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นเจ้าพนักงานในฐานะองค์กรอิสระตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายและพันธกรณีระหว่างประเทศ แล้วเสนอมาตรการที่เหมาะสมให้กับผู้เกี่ยวข้องดำเนินการในเรื่องการละเมิดสิทธิฯ เท่านั้น

ในกรณีนี้ จึงถือได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการไปภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่ได้ล่วงล้ำ แทรกแซงอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมไปแล้ว เมื่อมีคำสั่งหรือเสนอมาตรการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือที่ตนไม่มีอำนาจสั่งหรือเสนอให้ผู้อื่นดำเนินการ ผู้รับคำสั่งหรือรับเรื่องที่เสนอย่อมมีสิทธิที่จะไม่ต้องปฏิบัติตาม และถือว่าไม่เป็นการขัดคำสั่งหรือไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแต่อย่างใด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่า เหตุการณ์รุนแรงดังกล่าวมีการฟ้องคดีต่อศาล จังหวัดสงขลา ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยอัยการและผู้เสียหายฟ้องเอง และศาลได้รับฟ้องไว้แล้วเรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ต่างมีมูลเหตุแห่งคดีมาจากเหตุการณ์เดียวกัน คือ เหตุการณ์ความรุนแรง อันเนื่องมาจากการชุมนุมคัดค้าน โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และเป็นเหตุการ์ณเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่งตั้งอนุกรรมการฯ เข้ามาตรวจสอบแล้วรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นเมื่ออยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมในขณะที่มีการตรวจสอบ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ที่จำกัดอำนาจหน้าที่ การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปซึ่งบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๕ (๒) คือ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบ หรือถ้ากำลังดำเนินการตรวจสอบ ก็จะต้องหยุดดำเนินการ หรือถ้าดำเนินการเสร็จแล้ว ก็ไม่ต้องเสนอมาตรการต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการ หรือรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไป แต่การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงดำเนินการต่อไป เท่ากับจงใจฝ่าฝืนกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการปฏิบัติดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในกรอบของหลักนิติรัฐ

การที่กลุ่มผู้ต่อต้านคัดค้าน โครงการท่อก๊าซฯ อ้างว่ากลุ่มของตนชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญ โดยเคลื่อนกำลังผู้ชุมนุมจากจุดเดิมที่ชุมนุมอยู่มาเก่อนที่ลานหอยเสียบ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เพื่อมาที่โรงแรมเจบี อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ย่อมทำให้เกิดการกีดขวางการจราจร ก่อความเดือดร้อน รบกวนประชาชนทั่วไป แล้วยังใช้กำลังบุกรุกเข้าไปในที่เอกชน ทั้งทำลายสิ่งกีดขวางปะทะและ ผลักดันแนวต้านทานของเจ้าหน้าที่ผู้รักษาความสงบ แล้วอ้างว่าเพื่อจะยื่นหนังสือคัดค้านต่อ นายกรัฐมนตรี จึงไม่สามารถจะแปลความหมายหรืออ้างเหตุผลได้ว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบได้

การชุมนุมโดยสงบ ย่อมหมายถึง การมารวมกลุ่มกันของบุคคลในที่ใดที่หนึ่งเพื่อวัตถุประสงค์ใด วัตถุประสงค์หนึ่งร่วมกัน และต้องกระทำโดยสงบไม่ก่อความวุ่นวายหรือรุนแรง ซึ่งรัฐธรรมนูญยังเปิดช่อง ให้สามารถจำกัดเสรีภาพนี้ในกรณีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อมิให้ประชาชนเดือดร้อนติดขัดจากการใช้ที่ สาธารณะนั้นได้

เมื่อพิจารณา “สิทธิมนุษยชน” ที่มีความหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน แห่งชาติฯ แล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมไว้ ชัดเจน โดยต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ

จึงเห็นได้ว่าเหตุการณ์ พutschai ขบวนการในกรณีนี้ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาวินิจฉัยเองแล้วว่าการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมถูกต้องและเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญและกฎหมาย การกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายและรักษาความสงบเป็นการกระทำ ที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มผู้ชุมนุมแล้ว ให้รัฐบาลชดใช้ค่าเสียหาย ยุติการดำเนินคดีต่อผู้ชุมนุม ภายใน ๓๐ วัน และตั้งกรรมการสอบสวนดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ จึงเป็นการวินิจฉัยกรณีเดียวกัน ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา มิใช่เป็นการเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมแต่อย่างใด เท่ากับคณะกรรมการฯ ได้เข้าไปก้าวก่าย ปิดกั้นอำนาจศาล มิให้ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษา จึงขัดกับหลักนิติธรรมอย่างสิ้นเชิง

ดังนั้นพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ซึ่งได้บัญญัติจำกัดอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ไว้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕-๒๐๐ แต่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๔๕ อันเป็นหลักนิติธรรม ที่ถือว่าเป็นรากแก้วของระบอบประชาธิปไตย

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ หรือไม่ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้อง ปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ หรือไม่

กรณีตามคำร้อง พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสงขลา ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและโดยผู้เสียหาย ต่างก็มีมูลเหตุจากเหตุการณ์ความรุนแรงอันเนื่องมาจากการชุมนุม คัดค้าน โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และเหตุการณ์ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าทำการ ตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจาก โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ต่อสภาผู้แทนราษฎร ก็เป็นเหตุการณ์เดียวกันกับที่เป็นมูลเหตุแห่ง การฟ้องร้องคดีกันในศาลจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเหตุแห่งการจำกัดอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา ๒๒

ดังนั้น แม้รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจาก โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย จะได้จัดทำขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑)

และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการฯ ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว ในกรณีที่น่าสงสัยว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรณีที่เกิดขึ้นนั้นเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องคดีกันในศาลจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเหตุแห่งการจำกัดอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา ๒๒ รายงานดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเป็นรายงานที่ได้จัดทำขึ้นโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาเพื่อจำกัดอำนาจหน้าที่ หรืออาจกล่าวอีกประการหนึ่งว่ามิได้กำหนดอายุความไว้ ดังนั้นควรรอฟังผลคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลก่อนตามหลักแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ และมาตรา ๒๔๕ แล้วจึงดำเนินการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปก็ทำได้

เหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ครั้นวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ จึงถือว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ใช้อำนาจหน้าที่เข้าทำการตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๒) และสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลได้ จนกระทั่งถึงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งศาลจังหวัดสงขลา รับฟ้องเหตุคดีนี้ไว้ตามคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๕๕/๒๕๔๖ ฐานความผิดก่อความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองฯ จึงเป็นกรณีเข้าด้วยองค์ประกอบการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา ๒๒

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขได้อีกต่อไปนับแต่วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด เข้าในเงื่อนไขของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๒) คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบ หรือถ้ากำลังดำเนินการตรวจสอบ ก็จะต้องหยุดดำเนินการ หรือถ้าดำเนินการเสร็จแล้วก็ไม่ต้องเสนอมาตรการต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการฯ

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงดำเนินการตรวจสอบต่อไป การกระทำของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายนับแต่วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป การรายงานผลการตรวจสอบ และมีความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถึงนายกรัฐมนตรีตามหนังสือ ที่ สม ๐๐๐๓/๕๑ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ รวมทั้งรายงานต่อรัฐสภาตามหนังสือที่ สม ๐๐๐๓/๗๑ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และ ที่ สม ๐๐๐๓/๗๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นรายงานที่มิชอบ เพราะเสนอภายหลังศาลประทับ รับฟ้องแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบทำรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ได้ถึงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่ศาลยุติธรรมรับฟ้องคดี ดังนั้น รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่ได้กระทำขึ้นและดำเนินการต่อไปภายหลังศาลยุติธรรมรับฟ้องแล้ว จึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ อันเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๔๕

พิจารณาแล้ว เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบยังไม่เสร็จสิ้นและยังไม่ได้รายงานหรือเสนอมาตรการแก้ไขไปยังบุคคล หน่วยงาน หรือองค์กรใดภายในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ จึงย่อมไม่มีอำนาจตรวจสอบ ทำรายงานหรือเสนอมาตรการใด ๆ ได้อีกต่อไป หากยังรายงานไปบุคคล หน่วยงาน หรือองค์กรที่รับรายงานก็ไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ ได้ตามที่กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญบัญญัติ ในกรณีนี้ สภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ ต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า

๑. รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นรายงานที่ได้จัดทำขึ้นโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒

๒. สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือรัฐสภา ไม่จำเป็นต้องรับทราบและไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ ต่อไปได้อีก

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ