

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๘

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย”

ด้วยประธานรัฐสภาผู้ร้องได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย”

## ๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

ประเทศไทยและมาเลเซียได้ร่วมกันดำเนินการ โครงการท่อก๊าซไทยมาเลเซีย ซึ่งได้รับการอนุมัติ และดำเนินการตั้งแต่สมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย และรัฐบาลของดร.มหาเธร์ โมฮัมหมัด ของมาเลเซียโดยผู้นำของทั้งสองประเทศได้ลงนามในความตกลงเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๑ เพื่อทำการสำรวจและพัฒนาแหล่งก๊าซธรรมชาติในพื้นที่เขตพัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย ขึ้นมาใช้ประโยชน์ ซึ่งรัฐบาลทั้งสองได้มอบหมายให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฝ่ายไทย) กับบริษัท เปโตรนาส รัฐวิสาหกิจประเทศมาเลเซีย ดำเนินการวางระบบท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติจากนอกฝั่งทะเลในอ่าวไทย บริเวณจังหวัดสงขลาเข้าสู่ฝั่งและส่งต่อไปยังประเทศมาเลเซีย

ตามข้อตกลงดังกล่าว บริษัท ปตท. และบริษัท เปโตรนาสจะร่วมลงทุนก่อสร้างโรงแยกก๊าซ จำนวน ๒ โรง ที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และวางท่อขนส่งก๊าซจากประเทศไทยไปสู่มาเลเซีย โดยที่ข้อตกลงจะพาดผ่านพื้นที่ ๔ อำเภอในจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ หาดใหญ่ นาหม่อม และอำเภอสะเดา แล้วเข้าสู่ประเทศมาเลเซียบริเวณด่านจังโหลน ตำบลสำนักขาม โดยโรงแยกก๊าซ หน่วยแรกกำหนดก่อสร้างแล้วเสร็จในกลางปี ๒๕๔๕ และโรงแยกก๊าซหน่วยที่สองกำหนดแล้วเสร็จ ระหว่างปี ๒๕๔๕ - ๒๕๕๒ ซึ่งบริษัททั้งสองได้ร่วมกันทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และศึกษาผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของโครงการในภาคใต้ของไทย และภาคเหนือของมาเลเซีย

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ทำการศึกษาเบื้องต้น เกี่ยวกับผลกระทบของระบบท่อขนส่งก๊าซต่อสภาพแวดล้อมแล้วเสร็จเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๑ แต่การศึกษาดังกล่าวเน้นอยู่ที่พื้นที่ช่วงที่ท่อก๊าซขึ้นบกและพาดผ่านข้ามพรมแดนไปประเทศมาเลเซียซึ่งมีความยาว ๘๕ กิโลเมตร และโรงแยกก๊าซทั้งสองโรงที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลาเท่านั้น

ต่อมาในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๑ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ได้เสนอรายงานการประเมินผลกระทบของโครงการท่อขนส่งก๊าซต่อสภาพแวดล้อม แต่เนื่องจากการคัดค้านโครงการของชาวบ้านในพื้นที่ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ต้นปี ๒๕๔๑ ทำให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขอให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทำการศึกษาผลกระทบทางด้านสังคมของโครงการเพิ่มเติมด้วย

ในระหว่างที่มีการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว ก็มีกระแสคัดค้านจากประชาชนและชุมชนในพื้นที่ตลอดมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ จึงได้ศึกษาและตรวจสอบโครงการดังกล่าวพบว่าโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคมไทย และรัฐบาลได้ดำเนินโครงการไปโดยมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้เสนอแนะให้รัฐบาลพิจารณาทบทวนโครงการดังกล่าว แต่รัฐบาลได้ตัดสินใจให้ดำเนินโครงการต่อไป

ในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอแนะเชิงนโยบายเพิ่มเติมต่อรัฐบาล โดยขอให้มีการทบทวนโครงการและเสนอแนะให้มีมาตรการป้องกันและจัดการความรุนแรงที่เกิดขึ้น

วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้เกิดเหตุการณ์ปะทะกันอย่างรุนแรงขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อขนส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่บริเวณหน้าลานน้ำพุกับสะพานจุติบุญสูงอนุสรณ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการสลายการชุมนุมคัดค้านดังกล่าว ซึ่งมีการชุมนุมมาก่อนหน้านั้น อันทำให้มีผู้บาดเจ็บจากเหตุการณ์ดังกล่าวหลายคน และเจ้าหน้าที่ตำรวจหลายคนได้จับกุมเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน ๑๒ คน

หลังจากที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับทราบเหตุการณ์ดังกล่าวจากสื่อมวลชน และได้รับการร้องเรียนจากเครือข่ายประชาชนที่คัดค้านโครงการดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาและเห็นว่ามีความจริงที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ละเมิด

สิทธิมนุษยชน ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงสำหรับกรณีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕

ในการตรวจสอบของคณะกรรมการนั้นก็ตรวจสอบพื้นที่ ฟังบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาวัตถุพยาน ซึ่งในการตรวจสอบจากบุคคลต่าง ๆ ก็ได้เชิญเจ้าหน้าที่ให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงด้วย แต่เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่ง คือ ๘ คน ไม่ยอมชี้แจงข้อเท็จจริงโดยอ้างว่าติดราชการ และต่อมาพนักงานอัยการได้ฟ้องคดีเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน ต่อศาลจังหวัดสงขลา ในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ตำรวจเสนอสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลจังหวัดสงขลา เป็นคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๕๕/๒๕๔๖ ฐานความผิดก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔ มาตรา ๓๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๕๑ มาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๕๖ มาตรา ๓๖๐ มาตรา ๓๖๘ และมาตรา ๓๗๑

ด้วยเหตุดังกล่าว เจ้าหน้าที่ทั้ง ๘ คนนั้นจึงปฏิเสธการชี้แจง โดยอ้างว่าเรื่องดังกล่าวได้มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว

วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ผู้เสียหายจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นคดีต่อศาลจังหวัดสงขลา ตามคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๘๑๘/๒๕๔๖ ฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๕๐ มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๒๐๗ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๕๕

เนื่องจากฝ่ายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า การตรวจสอบดังกล่าวมิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องคดีต่อศาล เพราะเรื่องที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเป็นเรื่องที่พนักงานอัยการฟ้องผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน เป็นคดีอาญา โดยกล่าวหาว่า กระทำผิดในเหตุการณ์ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยมีบุคคลตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไปใช้กำลังประทุษร้ายขู่ขู่ขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติการตามหน้าที่ และอื่น ๆ แต่เรื่องที่คณะกรรมการ ฯ ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ทำการตรวจสอบเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังสลาย

ผู้ชุมนุม การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและต่อผู้ได้รับบาดเจ็บว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ และรัฐบาลก็ได้ดำเนินการสั่งการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ให้ สภาผู้แทนราษฎรทราบ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ ในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖

ก่อนที่จะมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวในสภาผู้แทนราษฎร ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อภิปรายโต้แย้งกันว่าจะมีการดำเนินการพิจารณาเรื่องนี้หรือไม่ซึ่งแบ่งได้เป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง ไม่เห็นด้วยที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไป เพราะรายงานดังกล่าวน่าจะขัดต่อ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ และคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกฤษฎีกาตอนที่ ๑ ตามบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๘๐/๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการสอบสวนต้องมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องคดี ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีการดำเนินคดีอยู่ในศาล แล้วคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบได้อีกต่อไป

ฝ่ายที่สองเห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่น่าจะ ขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ เพราะเรื่อง ที่มีการฟ้องคดีอยู่ในศาลเป็นคนละกรณีกับเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ได้ทำการตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนก่อนที่จะมีการ ฟ้องคดีต่อศาล

ในวันพุธที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ ประธานที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ขอหารือต่อที่ประชุมว่า กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่สมควรส่งเรื่อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติ (ด้วยคะแนนเสียง ๒๘๐ ไม่เห็นชอบ ๒ งดลงคะแนน ๒ และ ไม่ลงคะแนน ๕) ให้ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ารายงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย

กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และหากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาคำเนินการต่อไปได้หรือไม่เพียงใด

ด้วยเหตุดังกล่าวประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงเสนอคำร้องลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

## ๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และให้แจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ และมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ พร้อมทั้งแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) และประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คู่กรณีทราบ) ถ้าประสงค์จะชี้แจงให้กระทำได้ก่อนการวินิจฉัย ซึ่งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ขอขยายระยะเวลาการชี้แจงเป็นหนังสือและต่อมาได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๗

## ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ในการตรวจสอบและทำรายงาน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๐๐ บัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว

เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๓) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า

“คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว

เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๖) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

(๗) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๙) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา ๒๒ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๕ แล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของ

นายกรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการตามมาตรา ๓๑”

มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ในการรายงานต่อรัฐสภาดังกล่าว หากคณะกรรมการเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม คณะกรรมการจะเผยแพร่กรณีที่ไม่มีดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นให้สาธารณชนทราบก็ได้”

ก่อนที่จะทำการพิจารณาประเด็นที่พิพาทกันมีประเด็นที่ควรพิจารณาเป็นเบื้องต้นก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์การที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา ผู้ที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็น คือ ประธานรัฐสภา

(๒) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรขึ้นไป เช่น มีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น หรือทั้งสององค์กรต่างอ้างว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เป็นปัญหา หรืออาจหมายถึงการที่องค์กรใด องค์กรหนึ่งมีปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น เพราะมาตรา ๒๖๖ มิได้มีถ้อยคำหรือข้อความที่แสดงว่าเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเฉพาะว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และในการทำรายงานในกรณีที่เป็นปัญหาแล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จึงเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว ก็มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและ



พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๒ ในการตรวจสอบและทำรายงาน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

ในประเด็นนี้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๒) ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้โดยทั่วไปให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและให้เสนอแนะมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการและในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ก็ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่รายงานเรื่องดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๒ ซึ่งอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยได้บัญญัติถึงอำนาจเฉพาะและเป็นอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการตรวจสอบกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการ คือ ในกรณีที่มีเรื่องที่มีการฟ้องคดีกันอยู่ในชั้นศาลหรือที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและเสนอแนะมาตรการแก้ไข เนื่องจากอยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาล กล่าวคือ หากเรื่องนั้นกำลังอยู่ในการพิจารณาคดีของศาลก็เป็นอำนาจของศาลซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้น โดยตรงที่จะต้องดูแลหรือตัดสินในเรื่องดังกล่าว องค์กรไม่มีสิทธิหรืออำนาจที่จะเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือหากคดีนั้นศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ข้อพิพาทนั้นหรือคดีนั้นย่อมสิ้นสุดลงแล้วองค์กรอื่นย่อมไม่มีสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ในการเข้าไปแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับกรณีนั้นอีก แต่สำหรับเรื่องที่ยังไม่มีการฟ้องคดีในศาลและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้าไปตรวจสอบแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบได้จนเสร็จสิ้นกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) โดยมีอำนาจหน้าที่ทำรายงานและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามที่เสนอ ก็ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป และแม้ในระหว่างที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบแต่มีผู้นำเรื่อง

ดังกล่าวไปฟ้องคดีต่อศาล คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ยังมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบและดำเนินการอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจของตนต่อไป เนื่องจากมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้ลบล้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ดำเนินการไปแล้ว

ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบเรื่องที่มีการกล่าวอ้างการละเมิดสิทธิมนุษยชนก่อนหรือภายหลังที่มีการฟ้องคดี และประเด็นพิพาทที่มีการฟ้องคดีเป็นเรื่องเดียวกันกับที่มีการรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือไม่

พิจารณาพยานหลักฐานที่ปรากฏแล้วพบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบเรื่องที่เกิดขึ้นโดยการตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบข้อเท็จจริงเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ แต่ต่อมาพนักงานอัยการได้ฟ้องเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน ต่อศาลจังหวัดสงขลาเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ และผู้เสียหายได้ฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อศาลจังหวัดสงขลาเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนก่อนที่จะมีการฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าวอันทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียแล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาเอกสารของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ปรากฏว่ามีเอกสารที่แบ่งได้เป็นสองส่วน ดังนี้

ส่วนแรกเป็นหนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๓/๑๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่องรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภาที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีไปถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร มีข้อความโดยสรุปว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำข้อเสนอรายงานต่อนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ กล่าวคือ ขอให้รัฐบาลเยียวยาความเสียหายโดยการชดเชยค่าเสียหาย ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สินตลอดจนยุติการดำเนินคดีต่อผู้ชุมนุม ภายใน ๓๐ วัน ให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการที่เป็นอิสระเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดเพื่อประกอบเป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายพึงปฏิบัติโดยชอบต่อประชาชนผู้ใช้สิทธิชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ และควรมีการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องทุกระดับทั้งระดับนโยบาย ระดับสั่งการ

และระดับปฏิบัติการ และในการสอบสวนหากพบว่ามีผู้กระทำผิดก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายและลงโทษผู้กระทำผิด

ส่วนที่สองเป็นหนังสือ “ผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ซึ่งเป็นข้อเสนอของคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบกรณีเหตุการณ์รุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยมีการเสนอมาตรการให้รัฐบาลแก้ไขและป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งแบ่งเป็นมาตรการเฉพาะหน้าให้รัฐบาลแก้ไขเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่เป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ชุมนุม โดยให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการที่เป็นอิสระและมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการใช้กำลังสลายการชุมนุม ให้รัฐบาลสอบสวนกระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่งและปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ใช้กำลังสลายการชุมนุมว่ามีการตรวจสอบข้อมูลอย่างไรและมีการคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชนหรือไม่เพื่อแก้ไขและหามาตรการในการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ให้รัฐบาลทบทวนโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ให้รัฐบาลจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความเข้าใจ มีจิตสำนึกและทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รวมทั้งให้ปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมอย่างมีมนุษยธรรมและด้วยสันติวิธี

อนึ่ง ในส่วนที่สองนี้ก็ได้แนะนำมาตรการที่ต่อเนื่องและมาตรการถาวร เช่น สำหรับมาตรการต่อเนื่องนั้นให้รัฐบาลวางกรอบและแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผู้ชุมนุมเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนให้สามารถใช้สิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่ เช่น ต้องมีการประชุมปรึกษาหารือ หรือประชาพิจารณ์ โดยมีตัวแทนจากกลุ่มผู้ชุมนุม องค์การพัฒนาเอกชน กลุ่มประชาชน และผู้นำทางศาสนา ให้รัฐบาลจัดตั้งกลไกประสานงานระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนมาตรการถาวรนั้นให้รัฐบาลส่งเสริมหลักนิติธรรม (Rule of Law) ในการบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติต่อประชาชนโดยการเคารพสิทธิมนุษยชน ให้รัฐบาลส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่สร้างวัฒนธรรมองค์กรที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และให้รัฐบาลส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนเรื่องสิทธิมนุษยชนในสถาบันการศึกษาตั้งแต่ระดับพื้นฐานจนถึงระดับอุดมศึกษา

เมื่อพิจารณาเอกสารทั้งสองส่วนดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เสนอแนะมาตรการต่าง ๆ ต่อรัฐบาล ๓ ประการคือ ขอให้รัฐบาลดำเนินการเยียวยาความเสียหาย คือ ชดเชยค่าเสียหายและยุติการดำเนินคดีต่อผู้ชุมนุมภายใน ๓๐ วัน ให้ตั้งคณะกรรมการอิสระ เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อประกอบเป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายปฏิบัติต่อประชาชนผู้ชุมนุม และ หากจากการสอบสวนปรากฏตัวผู้กระทำความผิดก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายและลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มาตรการต่าง ๆ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอต่อรัฐบาล ก็เป็นคนละประเด็นกับเรื่องที่มีการฟ้องคดีในศาล เช่น การที่เสนอให้ตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อ ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการให้ทุกฝ่ายปฏิบัติเมื่อมีการชุมนุม การตรวจสอบ และทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย จึงอยู่ในอำนาจของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๒ ในการตรวจสอบ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และทำรายงานโดยเสนอมาตรการ แก้ไขตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๐ และต่อรัฐสภา ตามมาตรา ๓๑ และดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงมีอำนาจดำเนินการ เกี่ยวกับรายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและพิจารณาสั่งการในเรื่อง มาตรการต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ในการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ