

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๘

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย”

สภาผู้แทนราษฎรโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร เสนอคำร้อง ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย”

ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ความว่า

๑. เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ แต่ก่อนจะมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายโต้แย้งกัน ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการพิจารณาเรื่องนี้ โดยมีความเห็นแตกแยกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก ไม่เห็นด้วย มีเหตุผลว่า รายงานที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอ้างว่าเป็นการรายงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แต่คณะกรรมการ ฯ ควรต้องพิจารณาถึงมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติว่า

“อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ประกอบกับมาตรา ๒๐๐ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย” ซึ่งรายงานดังกล่าว เป็นเรื่องที่กระทบต่อเศรษฐกิจและการลงทุนกับต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันได้ให้ความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาโดยพยายามทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนจุดวางท่อก๊าซขึ้นฝั่งห่างจากจุดเดิม เพื่อต้องการให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด และรัฐบาลก็มีความมุ่งหมายที่จะให้ทุกฝ่ายประนีประนอมกันได้ การเกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการ ฯ จนทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บซึ่งต่างฝ่ายต่างอ้างว่าอีกฝ่ายเป็นผู้เริ่มขึ้นก่อน ซึ่งข้อเท็จจริงเป็นกรณีที่อยู่ในกระบวนการของศาลยุติธรรมซึ่งคดียังไม่ยุติ จึงทำให้มองได้ว่า การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรายงานดังกล่าว น่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๒๒ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๐/๒๕๕๖ ได้วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า เรื่องที่จะดำเนินการสอบสวนต้องมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งตามข้อเท็จจริงของกรณีนี้หรือมานี้ เมื่อปรากฏว่าได้มีการดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบได้อีกต่อไป ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการต่อไป น่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง อีกทั้งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับทราบรายงานดังกล่าวไปแล้ว หากต่อมาภายหลังได้มีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้ว ปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานสรุป ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีก

ฝ่ายที่สอง เห็นด้วย มีเหตุผลว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่น่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๒๒ เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมเป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พิจารณาประกอบกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

๒. ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๖ ประธานในที่ประชุมได้ขอหารือต่อที่ประชุมว่า กรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียง ๒๘๐ ไม่เห็นชอบ ๒ งดลงคะแนน ๒ และไม่ลงคะแนน ๕

๓. ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ตามมติของสภาผู้แทนราษฎร ว่า

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

(๒) หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๑๕๕ บัญญัติให้มีขึ้น และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ปัญหาต่อมาว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว หรือไม่ นั้น คำว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ วันที่ ๒๘ ธันวาคม

๒๕๕๒ ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ ถ่วงถ่วงหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ไปแล้ว ต่อมา ได้มีการโต้แย้งว่า การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว น่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา ๒๒ และเป็นปัญหาต่อการที่สภาผู้แทนราษฎร จะดำเนินการต่อไป จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คู่กรณี) มีหนังสือ ที่ สม ๐๐๐๓/๑๕๕๓ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า

๑. เมื่อคืนวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ระหว่างบริเวณหน้าลานน้ำพุกับสะพานจตุตินุญสูงอนุสรณ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีผู้บาดเจ็บหลายคน ตำรวจได้จับกุมผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน ๑๒ คน

๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับทราบและพิจารณาเหตุการณ์ที่เผยแพร่จากสื่อมวลชน ประกอบกับได้รับการร้องเรียนจากเครือข่ายประชาชนที่คัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย แล้ว เห็นว่า มีข้อเท็จจริงที่มีการกระทำเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงจากกรณีดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕

๓. ในการตรวจสอบคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากวัตถุพยานการตรวจสอบพื้นที่ สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่น แล้วยังได้เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงและเสนอพยานหลักฐาน โดยมีผู้ชุมนุม ๖ คน สื่อมวลชนที่อยู่ในเหตุการณ์ ๔ คน และเจ้าหน้าที่ ๓ คน

ได้มาชี้แจงข้อเท็จจริง แต่มีเจ้าหน้าที่ไม่มาชี้แจง ๘ คน โดยขอเลื่อนการชี้แจง รวม ๒ ครั้ง อ้างว่าติดราชการ เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องอาญากล่าวหาผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชนทั้ง ๑๒ คน ต่อศาลจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ทั้ง ๘ คน ก็ปฏิเสธการมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ฯ โดยอ้างว่า เรื่องนี้ได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้วซึ่งคณะกรรมการได้สอบถามและรับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้ไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการที่มีส่วนรวมของประชาชน วุฒิสภา

๔. ในการตรวจสอบคณะกรรมการ ฯ ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ โดยมีประเด็นในการตรวจสอบและรายงานว่าการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและต่อผู้ได้รับบาดเจ็บเพื่อตรวจสอบว่ามีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีข้อเท็จจริงของพฤติกรรมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างไร ซึ่งต่างกับเรื่องที่เป็นคดีอาญาในศาลจังหวัดสงขลาที่พนักงานอัยการฟ้องผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน เป็นคดีอาญาโดยกล่าวหาว่า กระทำผิดในเหตุการณ์ชุมนุมคัดค้านโครงการ ฯ โดยมีผู้ชุมนุมตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูธงชูว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติกรตามหน้าที่ และข้อหาอื่น ๆ โดยยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ แต่เรื่องที่คณะกรรมการ ฯ ได้ทำการตรวจสอบเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงไม่มีผลต่อกระบวนการพิจารณาคดีและดุลพินิจของศาล ที่จะพิจารณาการกระทำของจำเลยทั้ง ๑๒ คน

๕. การตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ นั้น แตกต่างจากการพิจารณาคดีของศาลทั้งในเรื่องและขอบเขตในการตรวจสอบ เพราะสิทธิมนุษยชนถือว่าเป็นสิทธิทางธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด จึงมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐเท่านั้น คณะกรรมการ ฯ จึงต้องตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงแม้จะพบว่า การกระทำหรือการละเลยการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่ผิดกฎหมายอาญาหรือกฎหมายใด แต่ในบางกรณีก็อาจเป็นการละเมิดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว

๖. ในการชุมนุมคัดค้านโครงการ ฯ ซึ่งเป็นที่มาของการตรวจสอบ และเป็นมูลเหตุของการฟ้องร้องซึ่งมีประชาชนร่วมชุมนุมนับพันคน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งข้อกล่าวหาว่ามีผู้กระทำความผิดอาญา และเสนอเรื่องให้อัยการฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสงขลาเพียง ๑๒ คน กรณีจึงยังไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภาพรวม เพราะหากจะนำเหตุการณ์ฟ้องคดีอาญากับจำนวน ๑๒ คน มาใช้ก็จะเป็นผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบพฤติกรรมการสลายการชุมนุมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำต่อผู้ชุมนุมรายอื่นอีก การแปลความเช่นนั้น ก็จะเป็นการตัดสิทธิของผู้ร่วมชุมนุมอื่นที่มีสิทธิในการชุมนุมโดยชอบตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่สามารถใช้สิทธิหรือขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำต่อบุคคลได้เลย อย่างเช่น การชุมนุมคัดค้านโครงการ ฯ และการสลายการชุมนุมมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก และมีการกระทำหรือละเว้นการกระทำทั้งของผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ แต่ก็มิได้หมายความว่า ผู้เกี่ยวข้องทุกคนหรือการกระทำทุกอย่างผิดกฎหมายหรือละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ เพราะมิใช่เป็นการตรวจสอบการกระทำหรือละเว้นการกระทำของจำเลยทั้ง ๑๒ คน ที่พนักงานอัยการกล่าวหาและฟ้องร้องว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญา

๗. คำร้องของสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่อ้างนั้นเป็นเพียงปัญหาภายในองค์กรของสภาผู้แทนราษฎรเองที่สามารถวินิจฉัยได้โดยมติของสมาชิกว่าจะรับรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้พิจารณาเพื่อดำเนินการอย่างไร และการกล่าวอ้างว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและศาลยุติธรรม ด้วยนั้น เป็นการด่วนสรุปข้อเท็จจริงที่ผู้แทนศาลยุติธรรมก็ไม่ได้ไปชี้แจงต่อที่ประชุมเช่นเดียวกับผู้แทนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้จึงเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการกล่าวอ้างว่า การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ ฯ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒ นั้น ต้องเป็นการกล่าวอ้างขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางคดี คือ ศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการยกขึ้นกล่าวอ้างโดยผู้ให้บริการของศาลยุติธรรม เช่น พนักงานตำรวจ ในกรณีนี้ก็จะยังเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่น

ที่ใช้อำนาจของรัฐในการสืบสวนสอบสวนใช้เป็นช่องทางในการตัดการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตน กรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้เพียงแต่กล่าวอ้างว่าคดีที่ฟ้องนั้นเป็นเรื่องเดียวกันกับเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบก็จะมีผลให้ความสุจริต ความโปร่งใสของการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถตรวจสอบได้ และการฟ้องคดีนั้นก็ยังไม่ใช่เป็นกรณีที่ดีที่สุดในที่สุด ต่อมาศาลอาจจะมีการพิพากษายกฟ้องก็ได้ ส่วนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบเรื่องนี้อีกต่อไป เพราะเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว” นั้น เป็นการพิจารณาโดยรับฟังความและข้อเสนอแนะจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่ให้โอกาสผู้แทนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปชี้แจงหรือให้ข้อเท็จจริง จึงเป็นคำวินิจฉัยหรือความเห็นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติ อีกทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัย หรือตอบข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในเรื่องดังกล่าว เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิใช่หน่วยงานในฝ่ายบริหารของรัฐบาล ดังนั้น ความเห็นหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมไม่มีผลที่จะรับฟังได้เพราะเป็นการวินิจฉัยเกินอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๘. การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอื่นใด โดยเฉพาะของศาลยุติธรรมที่ได้พิจารณาคดีไปตามลักษณะและฐานความผิดของกฎหมายอาญา ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ๑๒ คน ศาลจังหวัดสงขลาได้ประทับฟ้อง ส่วนคดีที่ผู้เสียหายจากเหตุการณ์รุนแรงดังกล่าวฟ้องเจ้าพนักงานตำรวจต่อศาลจังหวัดสงขลาเกิดขึ้นภายหลังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปเรียบร้อยแล้ว ซึ่งหลังจากศาลได้ฟังการไต่สวนมูลฟ้องแล้วก็ได้ประทับฟ้องเป็นคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นกัน จึงเห็นได้ชัดเจนว่าการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กับการฟ้องเป็นคดีในศาลของผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ซึ่งเป็นผู้เสียหายก็ดี หรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ดีเป็นกรณีที่สามารถกระทำได้ทั้งสิ้น เนื่องจากเป็นคนละเรื่องคนละประเด็น และก็ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

๙. จากข้อเท็จจริงและความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเหตุการณ์ความรุนแรงอันเนื่องมาจาก

โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ขออ้างพยานบุคคล กล่าวคือ นายเสนห์ จามริก นายเดชอุดม ไกรฤทธิ และนายจรัญ ภักดีชนากุล เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลต่อไป ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้เกี่ยวข้องกับคำร้องมาชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมประกอบด้วย นายเสนห์ จามริก ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายเดชอุดม ไกรฤทธิ นายกสภานายความ

นายเสนห์ จามริก ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชี้แจงด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ประเด็นที่หนึ่ง ผลกระทบของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๗ มาตรา ๒๒ ต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ๗ เห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติ จำกัดการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ๗ และเห็นด้วยที่มีการบัญญัติมาตรา ๒๒ เพราะเป็นเจตนารมณ์ ที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ของศาลและคณะกรรมการ ๗ มีการซ้ำซ้อนกัน จึงต้องพิจารณาขอบเขต ของมาตรา ๒๒ โดยต้องพิจารณาภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การส่งเสริมคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและ ปราศจากอาวุธ หรือสิทธิของชุมชน สิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจงในการดำเนินนโยบายของรัฐ เป็นต้น การพิจารณาขอบข่ายอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการ ๗ คงต้องตีความโดยเคร่งครัดไม่ให้มาตรา ๒๒ ไปลดรอนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ๗ มิเช่นนั้นจะมีผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องหลักประกันของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ประเด็นที่สอง ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ๗ ทำการตรวจสอบ เป็นข้อเท็จจริงในเหตุการณ์ คนละขั้นตอนไม่เกี่ยวกับประเด็นที่อัยการได้ฟ้องประชาชนต่อศาล โดยคณะกรรมการ ๗ จะเข้าไปตรวจ ในขั้นตอนตั้งแต่การชุมนุม ขั้นตอนการปฏิบัติการสลายการชุมนุมซึ่งมีประเด็นว่าการสลายการชุมนุม เป็นไปโดยให้ความเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ขั้นตอนการจับกุมคุมขังในฐานะที่เป็น ผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของคณะกรรมการ ๗ ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อ การพิจารณาคดีของศาลแต่ประการใด ส่วนจุดประสงค์ในการเสนอรายงานต่อรัฐสภา ประการแรก มิได้มุ่งหมาย เข้าไปตรวจสอบการดำเนินคดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องประชาชนต่อศาล ประการที่สอง มุ่งประสงค์จะเสนอ การแก้ไขเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ

นายวสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งแจ้งด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ความหมายของสิทธิมนุษยชนตามกฎหมาย หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และตามพันธกรณีที่ประเทศไทยในฐานะภาคีของกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจะต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ในหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิของผู้ต้องหา ผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม เช่น สิทธิของผู้ต้องหา ตั้งแต่ถูกจับกุม สิทธิที่จะได้รับการเยี่ยมจากญาติ สิทธิที่จะได้รับการปรึกษาทนายความเป็นการส่วนตัว เป็นต้น สิทธิดังกล่าวไม่ใช่ประเด็นที่พิพาทกันในศาล การตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ได้มีการเชิญเจ้าหน้าที่มาชี้แจง แต่เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลเจ้าหน้าที่ก็ยืนยันว่าจะไม่มาให้ปากคำ เพราะมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ส่วนในประเด็นข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ได้เสนอให้รัฐเยียวยาต่อผู้ร่วมชุมนุม ซึ่งได้รับบาดเจ็บ ซึ่งในฟ้องที่ประชาชนฟ้องเจ้าหน้าที่คงไม่ได้ฟ้องในเรื่องนี้ด้วย และการเยียวยา เป็นอีกขั้นตอนหนึ่ง ดังนั้น ต้องการให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปไม่ว่ารูปแบบไหนก็ตาม เพราะฉะนั้น ถ้าบอกว่า ยุติ พอใจ หรือไม่ คงไม่ใช่ เพราะคณะกรรมการฯ เสนอให้รัฐควรจะเยียวยาเขาด้วย

นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายกษัตริย์ทนายความ ซึ่งแจ้งด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปได้ว่า มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ ไม่ควรจะมีอยู่ในพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะขัดกับหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทย ลงนามผูกพัน ในประเด็นตามคำร้องไม่ขัดกับศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรมจะพิจารณาข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานในสำนวน ส่วนกลไกในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ แยกออกมาเป็น มิติของกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่าไม่มีประเด็นที่จะขัดกับศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรมจะไม่ฟังเอกสารนอกสำนวน

นายจรัญ ภักดีชนากุล ซึ่งแจ้งเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่าการตรวจสอบและรายงานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) มุ่งเน้นไปที่การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการล่วงละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีโดยไม่คำนึงว่าการกระทำที่ถูกตรวจสอบนั้นจะเป็นความผิดอาญาหรือมีการฟ้องบุคคลใดเป็นคดีต่อศาล หรือไม่ และอำนาจตามมาตราดังกล่าวก็มีได้มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายมาจำกัด ตัดรอนให้น้อยลงไปกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ ดังนั้น บทกฎหมายใดที่บัญญัติตัดรอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) จึงต้องถือว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ส่วนพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๒๒ นั้น จะต้องตีความไปในทางที่ไม่เป็นการจำกัดคุ้มครองอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานของคณะกรรมการ ฯ ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) เพราะหากตีความเช่นนั้น ก็จะทำให้มาตรา ๒๒ ไปขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมมิใช่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การตีความมาตรา ๒๒ นี้ จึงต้องเป็นไปในความหมายอย่างแคบ มิใช่ตีความขยายความโดยมีข้อพิจารณา คือ ถ้าเป็นการตรวจสอบในเรื่องเดียวกันกับที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ก่อนแล้วในศาลหรือศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้ว คณะกรรมการ ฯ จะเข้าไปตรวจสอบซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกันกับที่ศาลดำเนินการอยู่ก่อนแล้วไม่ได้ ส่วนเรื่องที่ยังไม่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลนั้น คณะกรรมการ ฯ ย่อมเข้าตรวจสอบได้ และเมื่อได้ใช้อำนาจเข้าตรวจสอบเรื่องนั้นแล้ว ก็ย่อมทำการตรวจสอบได้จนเสร็จสิ้นกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ถึงแม้ระหว่างนั้นจะมีผู้นำเรื่องที่คณะกรรมการ ฯ กำลังตรวจสอบอยู่นั้นไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลก็ตาม และมาตรา ๒๒ นี้บัญญัติจำกัดอำนาจการตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่านั้น หาได้ตัดอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ไปด้วยไม่ เพราะหากตีความเช่นนั้น ย่อมทำให้มาตรา ๒๒ ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว โดยมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ

ประเด็นที่หนึ่ง รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ หรือไม่ เพียงใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๑๕ (๒) ซึ่งมีข้อความเหมือนกันทุกประการกับอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

พิจารณา มาตรา ๒๒ ซึ่งมีข้อความอันเป็นการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ฯ นั้นแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๑๕ (๒) เป็นการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภาพรวม ซึ่งมีหลายประการ แต่มาตรา ๒๒ เป็นการบัญญัติถึงอำนาจเฉพาะและเป็นอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการ ฯ คือ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งมาตรา ๒๒ นี้เอง ได้มีข้อความอันเป็นการจำกัดอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ฯ ไว้บางประการ คือ ถ้ากรณีนั้นเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องกันอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว คณะกรรมการ ฯ ก็ไม่มีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไข

อนึ่ง เนื่องจากข้อความบางส่วนตามมาตรา ๒๒ เป็นการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ฯ ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน การพิจารณาข้อเท็จจริงที่มีการฟ้องร้องหรือที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเด็ดขาด อันเป็นเหตุแห่งการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ฯ จึงต้องได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแต่ละชั้นตอน เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไข) ศาลที่พิจารณาคดีหรือศาลที่มีคำสั่งหรือคำพิพากษา (ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจพิจารณากรณีฟ้องร้องเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน) นายกรัฐมนตรี และรัฐสภา (ในฐานะองค์กรที่ต้องพิจารณารายงานและมาตรการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ) เป็นต้นว่าเป็นข้อเท็จจริงกรณีเดียวกันอย่างแท้จริง หรือไม่

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๑๕ (๒) แล้ว เห็นว่ากฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ ให้เป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ รายงาน และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่มีการกระทำหรือละเลยการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ไม่ได้ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับอย่างเด็ดขาดต่อบุคคลหรือหน่วยงานนั้น ๆ แต่อย่างใด ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง จะบัญญัติให้บุคคลหรือหน่วยงานซึ่งได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการ ฯ ตามมาตรา ๒๘ ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ฯ ทราบ ก็ตาม

แต่ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับแจ้งไม่ปฏิบัติตาม ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติใดที่ให้คณะกรรมการ ฯ เข้าไปดำเนินการบังคับโดยตรงกับบุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่ยอมปฏิบัติตามมาตรการที่คณะกรรมการ ฯ แจ้ง ทั้งนี้ มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ให้คณะกรรมการ ฯ รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ หรือรายงานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไปซึ่งเป็นการแสดงว่า ในการบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการที่คณะกรรมการ ฯ เสนอ นั้น จะต้องอาศัยองค์กรอื่น คือ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐสภาเป็นองค์กรดำเนินการ

การเสนอรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๓๑ ต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไปนั้น องค์กรที่พระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ให้เป็นผู้ดำเนินการในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามมาตรการที่คณะกรรมการ ฯ ได้เสนอไว้ คือ “รัฐสภา” ไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา สภาใดสภาหนึ่งเพียงสภาเดียว ดังนั้น การสั่งการเกี่ยวกับรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่จะให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ จึงจะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพราะรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

อนึ่ง มีข้อพิจารณาต่อไปว่า เมื่อมีการเสนอรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๓๑ ต่อ “รัฐสภา” เพื่อดำเนินการต่อไปนั้น จะมีรูปแบบของการเสนออย่างไร และการประชุมของรัฐสภาเพื่อพิจารณารายงานดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะมีรูปแบบของการประชุมอย่างไรจะเป็นการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้หรือไม่ เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ได้กำหนดกรณีต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันไว้ รวม ๑๖ กรณี โดยไม่มีกรณีตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๓๑ ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๓๑ บัญญัติให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรดำเนินการในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่มีการกระทำหรือละเลยการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ปฏิบัติแล้ว แต่บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นไม่ยอมปฏิบัติตาม ดังนั้น วิธีการที่จะจัดให้มีการประชุมเพื่อให้ได้มาซึ่งการสั่งการของรัฐสภา จึงเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ที่รัฐสภาจะพิจารณาดำเนินการเองต่อไป

กรณีตามคำร้อง สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ โดยมีประเด็นพิจารณารวม ๒ ประเด็น นั้น มีข้อพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่

ตามที่ได้พิจารณาแล้วว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ มาตรา ๒๒ เป็นการบัญญัติถึงอำนาจเฉพาะและเป็นอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่มาตรา ๒๒ นี้เอง ก็ได้มีข้อความอันเป็นการจำกัดอำนาจการตรวจสอบกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการ ฯ ไว้ด้วยว่า ถ้ากรณีนั้นเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องกันอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว คณะกรรมการ ฯ ก็ไม่มีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไข ทั้งนี้ น่าจะมีเหตุผลจากการพิจารณาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเดียวกัน โดยองค์กรหลายองค์กร อาจจะทำให้เกิดผลของคำวินิจฉัยที่ต่างกัน พระราชบัญญัติดังกล่าว จึงบัญญัติให้ศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเพียงองค์กรเดียวโดยจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในส่วนนี้ไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมาตรา ๒๒ มีข้อความจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ฯ ในการตรวจสอบการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่คณะกรรมการ ฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบอยู่หรือกำลังจะดำเนินการตรวจสอบ ว่าเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องกันอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาด อันนำไปสู่การจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ฯ จึงต้องพิจารณาโดยละเอียดให้ได้ความว่าเป็นข้อเท็จจริงกรณีเดียวกัน

เมื่อได้พิจารณาคำร้องแล้ว เห็นว่าข้อเท็จจริงที่มีการฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสงขลา ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและโดยผู้เสียหาย ต่างก็มีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีมาจากเหตุการณ์ความรุนแรงอันเนื่องมาจากการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และเหตุการณ์ที่คณะกรรมการสิทธิ

มนุษยชนแห่งชาติได้เข้าทำการตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ต่อสภาผู้แทนราษฎร ก็เป็นเหตุการณ์เดียวกันกับเหตุการณ์ที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องร้องคดีกันในศาลจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเหตุแห่งการจำกัดอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๗ มาตรา ๒๒ (ซึ่งหากคณะกรรมการ ๗ ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการตรวจสอบ ก็จะต้องไม่ดำเนินการ หรือถ้ากำลังดำเนินการตรวจสอบ ก็จะต้องหยุดดำเนินการ และถ้าดำเนินการเสร็จแล้วก็ไม่อาจที่จะเสนอมาตรการต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการ หรือรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไปอีกได้)

ดังนั้น แม้รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย จะได้จัดทำขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปให้คณะกรรมการ ๗ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรณีที่คณะกรรมการ ๗ ตรวจสอบนั้น เป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องคดีกันในศาลจังหวัดสงขลา (แม้จะมีการฟ้องร้องคดีกันหลังจากที่คณะกรรมการ ๗ เข้าดำเนินการตรวจสอบกรณีดังกล่าว) ซึ่งเป็นเหตุแห่งการจำกัดอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ๗ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๗ มาตรา ๒๒

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดทำรายงานดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๗ มาตรา ๒๒

ประเด็นที่สอง หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ตามประเด็นที่หนึ่งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด

สำหรับประเด็นนี้ มีข้อต้องพิจารณาว่า รายงานที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ สภาผู้แทนราษฎร นั้น เป็นการเสนอเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบ หรือ เป็นการเสนอกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่คณะกรรมการฯ ได้เสนอให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาดำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา ๓๑

เมื่อรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็น รายงานที่เสนอตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา ๓๑ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาดำเนินการในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ ได้เสนอมาตรการใดให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ปฏิบัติและไม่มีปฏิบัติตามมาตรการที่เสนอแล้ว รายงานดังกล่าว จึงเป็นเพียงการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและ รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา ๓๑ ประกอบมาตรา ๒๒ ดังนี้ เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจตราขึ้นกำหนดไว้ ข้อเท็จจริงจึงไม่เป็นไปตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑)

๒. เมื่อรายงานดังกล่าวตาม ๑. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรย่อมมีอำนาจว่าจะรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการกับรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอย่างไรก็ได้ตามที่เห็นสมควร

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ