

กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ

โดย ดร.ปัญญา อุดชาชน
รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” การตีความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งหมายถึง กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราของรัฐสภาและกฎหมายที่มีค่าบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” โดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ชุดปัจจุบันได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ชุดปัจจุบันดังกล่าวได้สร้างคุณูปการต่อสังคมไทยอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปกฎหมายให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับความก้าวหน้าในวิถีชีวิตของสังคมไทยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างข้าราชการ และความเป็นไปตามมาตรฐานสากล ดังจะเห็นได้จากการตีความว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ความทันสมัยและสอดคล้องกับความก้าวหน้าในวิถีชีวิตของสังคมไทย กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ ซึ่งออกในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีขัดต่อรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ข้อ ๑ บัญญัติ ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ตั้งแต่เวลา ๐๑.๐๐ นาฬิกา ถึง ๐๕.๐๐ นาฬิกา เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจสำหรับนครหลวง กรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่นก่อนนั้น ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ประกอบการอาชีพสุจริตอื่นๆ ที่มีความจำเป็นจะต้องบริโภคอาหารและเครื่องดื่มนในช่วงเวลาดังกล่าวของแต่ละวัน โดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็นสนับสนุนอีกด้วย ถึงแม้จะมีการผ่อนปรนให้ขอรับอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ก็ยังคงเป็นการสร้างเงื่อนไขและภาระแก่การใช้เสรีภาพดังกล่าวโดยไม่จำเป็นอยู่เอง การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามีได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประโยชน์ในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือประโยชน์อื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคสอง แต่อย่างไรก็ตาม และไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น อันเป็นการต้องห้ามตาม

๒. การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างข้าราชการ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๖๔ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๔ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักว่า การที่ร่างมาตรา ๖๔ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจกำหนดและจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยในส่วนของข้าราชการประเภทอื่นให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมและในส่วนข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมมีอัตราไม่สูงกว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการได้โดยไม่ต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา นั้น จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. และข้าราชการฝ่ายอื่น นอกจากนี้การกำหนดตำแหน่งหรือคุณสมบัติต่างๆ ของข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมได้กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานแห่งการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งไว้ในร่างมาตรา ๖๓ ที่ให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๑๐/๑ วรรคหนึ่ง ว่า “ในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้ดำรงตำแหน่งในสาขากระบวนการยุติธรรมนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีพื้นความรู้ในระดับเนติบัณฑิต หรือเป็นผู้สำเร็จปริญญาทางกฎหมาย และเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไต่สวนและวินิจฉัยคดี หรือการให้ความเห็นทางกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด” ก็เป็นเพียงการกำหนดคุณสมบัติอย่างกว้างเท่านั้น เมื่อไม่ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีข้อความใดกำหนดให้ข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมมีความแตกต่างจากข้าราชการฝ่ายอื่นหรือมีคุณสมบัติทำนองเดียวกันกับพนักงานอัยการ จึงมีความแตกต่างกันสาระสำคัญ ดังนั้นร่างมาตรา ๖๔ ที่ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ และให้ใช้ความแทนดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่นอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าร่างมาตรา ๖๔ ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เป็นสาระสำคัญ

๓. ความเป็นมาตรฐานสากลในคดีอาญา กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้บรรดากรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับนิติบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน เป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เนื่องจากการสันนิษฐานว่า ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ก็ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องร่วมรับผิดชอบกับนิติบุคคลผู้กระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนร่วมเห็นเป็นใจในการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลอย่างไรคงพิสูจน์แต่เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิด

ตามพระราชบัญญัตินี้และจำเป็นเป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลเท่านั้น กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้ตั้งแต่แรกแล้วว่า กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดด้วย อันมีผลเป็นการผลักระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ และบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นทั้งหมดทุกคน บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดกับหลักนิติธรรมข้อที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาและจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา บทบัญญัติมาตราดังกล่าวในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาและจำเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดเกี่ยวกับความผิดนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง

ผลจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ตีความว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวแยกพิจารณาได้ ๒ ประเด็น คือ

๑. หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะส่งผลให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง เช่น องค์ประชุมไม่ครบ เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ ในกรณีศาลรัฐธรรมนูญจะส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ

๒. หากเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว รวมถึงประกาศคณะปฏิบัติที่มีผลบังคับใช้แล้วจะส่งผลให้เฉพาะข้อความหรือมาตราที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้นใช้บังคับมิได้

แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตาม เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตีความว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่ส่งผลในทางนิตินัยต่อสมาชิกรัฐสภาที่ได้ผ่านความเห็นชอบร่างกฎหมายหรือกฎหมายมาใดๆ ทั้งสิ้น