

ซ้ำแหล่งร่างกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

โดย ดร.ปัญญา อุดชาชน

รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 10 ว่าด้วยหมวดศาล และส่วนที่ 2 ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นศาลที่ใช้อำนาจตุลาการโดยการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่าให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยต้องตราให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติตามพันธกิจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา 2 ครั้ง ครั้งแรก ปี พ.ศ. 2551 ผลปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบได้เพียงมาตราเดียว ประกอบคณะกรรมการต้องถอนร่างกลับคืนด้วยเหตุความไม่เป็นเอกภาพของกรรมาธิการและต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ครั้งที่สองเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555 ศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ผลปรากฏว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงส่งไปให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อนบรรจุเข้าระเบียบวาระของสภาผู้แทนราษฎร จนขณะนี้ปี พ.ศ. 2556 นายกรัฐมนตรียังไม่ได้รับรองแต่ประการใด ในขณะเดียวกันเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2555 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. จำนวน 2 ร่าง ผลปรากฏว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้บรรจุร่างกฎหมาย 2 ฉบับดังกล่าวเข้าระเบียบวาระของสภาผู้แทนราษฎรแล้วด้วยความเห็นทางวิชาการหลักการพื้นฐานของวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรเลีย ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันซึ่งเป็นแม่แบบของศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลกได้ยึดหลักวิธีพิจารณาความประกอบด้วย (1) หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย (2) หลักการให้สิทธิคุ้มครองข้อตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน (3) หลักการเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (4) หลักการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ (5) หลักการให้โอกาสคุ้มครองแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี ผู้เขียนจึงวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้งรูปแบบและเนื้อหาของร่างกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยร่างของศาลรัฐธรรมนูญ มี 50 มาตรา ร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 1) มี 63 มาตรา และร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) มี 78 มาตรา ในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 143 หมายความว่าถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร (2) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือ จ่ายเงินแผ่นดินหรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ (4) เงินตรา เมื่อวิเคราะห์ร่างกฎหมายทั้งหมดแล้วเห็นว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยมีประเด็นเกี่ยวกับพนักงานคดีรัฐธรรมนูญปรากฏตามมาตรา 5 ของร่างศาลรัฐธรรมนูญ ประเด็นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายค่าป่วยการพยาน ค่าใช้จ่ายการสืบพยาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาปรากฏ

ตามมาตรา 10 ของร่างศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 9 ของร่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 1) และมาตรา 12 ของร่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) และประเด็นเกี่ยวกับค่าปรับกรณีผู้ฝ่าฝืนคำสั่งศาล ปรากฏตามมาตรา 16 (3) ปรับไม่เกิน 1,000 บาท ของร่างศาลรัฐธรรมนูญ และมาตรา 22(3) ปรับไม่เกิน 50,000 บาท ของร่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) จะเห็นได้ว่า การใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ได้มีกรอบมาตรฐานเดียวกันหรือไม่ สอดคล้องกับหลักการใช้ดุลพินิจโดยชอบ (Intra vires) เพียงใด

2. การจำกัดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มาตรา 6 ของร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) บัญญัติว่า ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องพิจารณาเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ทั้งนี้ ศาลไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับเนื้อหาและกระบวนการตราร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอันเป็นเรื่องอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา นอกจากนั้น มาตรา 22 ของร่างฉบับนี้ บัญญัติว่า

การพิจารณารับคำร้อง การดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายอื่นใด หากตัวอักษรหรือถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายอื่นนั้น มีการให้ความหมายหรือกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นศาลต้องใช้หรือวินิจฉัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายตามความหมายหรือขั้นตอนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

ในกรณีที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายอื่นใดไม่ชัดเจน ให้ศาลแสวงหาความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายนั้น แล้วใช้หรือวินิจฉัยตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์นั้น

การแปลความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายตามวรรคสอง ห้ามมิให้แปลความแบบขยายเพื่อเพิ่มลักษณะการจำกัดสิทธิของผู้ถูกร้องหรือจำกัดอำนาจของรัฐสภาให้มากไปกว่าที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายนั้น และจะต้องดำเนินการไปโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หลักความได้สัดส่วน หลักความมั่นคงแห่งกฎหมาย หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน และหลักกฎหมายมหาชนอื่น

การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรานี้ ให้เป็นความผิดทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา

เมื่อพิเคราะห์แล้วเป็นร่างกฎหมายที่จำกัดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างมาก หลักทั่วไปของการตีความกฎหมายนั้นมี 4 ประการ คือ (1) การตีความตามลายลักษณ์อักษร (2) การตีความตามเจตนารมณ์ (3) การตีความกฎหมายทั้งระบบ และ (4) การตีความโดยคำนึงวัตถุประสงค์ของตัวบทกฎหมาย ซึ่งต้องใช้ประกอบกันทั้งหมด นอกจากนั้น ยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้แปลความแบบขยายเพื่อจำกัดสิทธิของผู้ถูกร้องหรือจำกัดอำนาจของรัฐสภา ยิ่งเป็นการเขียนกฎหมายที่ประหลาดและพิสดารที่บังคับให้ศาลตีความตามลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัดถึงแม้ว่าจะนำหลักกฎหมายมหาชนต่างๆมาวางไว้ให้สวຍหรือก็ตาม และที่สำคัญอย่างยิ่งยังมีบทบัญญัติลงโทษว่า หากศาลตีความกฎหมายไม่ถูกต้อง ให้เป็นความผิดทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมของประมวลกฎหมายอาญา ยิ่งแสดงให้เห็นถึงความมีอคติต่อศาลรัฐธรรมนูญเพราะว่ารัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) อยู่แล้วหากมีพฤติการณ์หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

และกฎหมาย จะเห็นได้ว่าการร่างบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักนิติรัฐ (The Legal State)

3. การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มาตรา 42 ของร่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) บัญญัติว่า การมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 237 ให้ศาลกระทำไปโดยคำนึงถึงการกระทำความผิดที่ได้เกิดขึ้นแล้วโดยห้ามมิให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าว เว้นแต่ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้น มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว แต่มิได้ดำเนินการยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ให้พรรคการเมืองที่จะถูกยุบ หรือบุคคลที่จะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งพรรคหนึ่งมีสิทธินำพยานหลักฐานใดๆ มาพิสูจน์ว่าพรรคการเมืองหรือตนเองมิได้มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำผิด หรือได้กำหนดการยับยั้งแก้ไขการกระทำผิดแล้ว ไม่ว่าจะการยับยั้งหรือแก้ไขนั้น จะสำเร็จหรือไม่ก็ตาม

หากพยานหลักฐานของพรรคการเมืองที่จะถูกยุบ หรือบุคคลที่จะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามวรรคสองฟังขึ้น ให้ศาลจำหน่ายเรื่องพิชานานี้เสีย และห้ามมิให้มีการดำเนินการพิจารณาอันเกี่ยวข้องกับเรื่องพิชานานี้ซ้ำอีก

เมื่อพิเคราะห์แล้วเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 อย่างชัดเจน หากฝ่ายการเมืองไม่ประสงค์จะให้มีการยุบพรรคการเมือง ต้องไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยให้บทบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น ยังมีประเด็นอื่นๆเพิ่มขึ้น เช่น ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรจึงจะใช้บังคับได้ การเพิ่มเติมเหตุของการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น การวิเคราะห์หรือวิจารณ์การฟังพิจารณา หรือคำวินิจฉัยของศาลโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการ ไม่ให้ถือว่าเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาต่อศาล หรือตุลาการเป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141 บัญญัติว่า เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กล่าวคือ พิจารณาว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเสียเวลาเปล่าครับ