



รายงานการศึกษาดูงาน  
(Educational Trip Report)

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฮังการี

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## สรุปสาระสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญฮังการี

### ๑. ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของศาลรัฐธรรมนูญฮังการีเบื้องต้น

ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ ๒ นำไปสู่การเกิดขึ้นของสงครามเย็น (Cold War) บริบททางการเมืองระหว่างประเทศในขณะนั้น โลกถูกแบ่งเป็นสองฝ่าย อันได้แก่ โลกประชาธิปไตย และโลกสังคมนิยม หากเจาะลึกลงไปในภาคพื้นยุโรป จะเห็นได้ว่าภูมิรัฐศาสตร์ของโลกสังคมนิยมในยุคประเทศฮังการีถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของโลกสังคมนิยมจนกระทั่งปลายทศวรรษที่ ๘๐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาในคาบเกี่ยวกันในการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาธิปไตย รวมถึงการก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งฮังการี

“ศาลรัฐธรรมนูญฮังการี” ได้เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๐ โดยผ่านหลักเกณฑ์ทางกฎหมายพระราชบัญญัติที่ XXXII ของปี ๑๙๘๙ ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ๑๙ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๘๙ โดยพระราชบัญญัตินี้เป็นการเจรจาระหว่างผู้แทนของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย และฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์แห่งฮังการี (Hungarian Socialist Workers Party) ซึ่งเรียกว่า “การเจรจาโต๊ะกลม” ที่เกิดขึ้นระหว่างเดือนมิถุนายนถึงกันยายน ค.ศ. ๑๙๘๙ ในระหว่างการเจรจาเป็นไปอย่างประนีประนอม อันเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างสันติในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะทำให้เกิดการเมืองเป็นแบบระบบหลายพรรค เป็นรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย และก่อให้เกิดเศรษฐกิจระบบตลาดเพื่อสังคม (Social Market Economy) ผลจากการเจรจาโต๊ะกลม มีผลอย่างยิ่งต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ มีการปรับปรุงและพัฒนาหลักการทางกฎหมายให้มีครอบคลุมในหลากหลายมิติ จนในท้ายที่สุดแล้วรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความเป็นประชาธิปไตยและได้รับการแก้ไขอย่างสมบูรณ์ ได้ประกาศใช้วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๑๙๘๙ โดยมีผลบังคับใช้ทันที นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายการเลือกตั้งในระบบรัฐสภาที่ได้รับการลงมติเห็นชอบ และการจัดตั้งเขตอำนาจศาลตามรัฐธรรมนูญในกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งกฎหมายฉบับนี้อีกด้วย<sup>๑</sup>

ตามรัฐธรรมนูญของฮังการีได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญฮังการีเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิของประชาชนและไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลยุติธรรมปกติ

### ๒. เขตอำนาจศาล

ความเบื้องต้นหลังจากการก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งฮังการีนั้น หน้าที่ในการคุ้มครองหลักการทางกฎหมายพื้นฐาน อำนาจในการออกคำสั่งรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานตาม

<sup>๑</sup> โปรดดูรายละเอียดใน Gabor Halmai, The Hungarian Approach to Constitutional Review: The End of Activism ?The First Decade of the Hungarian Constitutional Court

กฎหมาย และมีหน้าที่สำคัญอีกประการคือ “การปกป้องประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยหลักนิติธรรม” เพื่อก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพและความสอดคล้องกันของระบบกฎหมายภายใน อีกทั้งการส่งเสริมหลักการแบ่งอำนาจจากสถาบันทางการเมืองอื่นๆ อีกด้วย

### เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญฮังการี

เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญของฮังการีนั้นมีการกำหนดไว้อย่างกว้าง โดยที่ศาลนั้นมีอำนาจและความชอบธรรมตามระบบของการเมือง แต่ถึงอย่างไรก็ดีการที่กำหนดเขตอำนาจอย่างกว้างนั้นทำให้เกิดความไม่เสถียรภาพของสถาบันทางการเมืองอื่นๆ โดยผู้สรุปจะแบ่งอำนาจของศาลดังนี้

#### ๑) อำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ Ex ante review

๒) อำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (พระราชบัญญัติที่ตราโดยสภา) ที่มีผลประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ผู้ที่มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้แก่ รัฐบาล สมาชิกรัฐสภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ เข้าชื่อกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินของสภา (Ombusman) และอัยการสูงสุด เท่านั้น ซึ่งตามกฎหมายเก่าที่สิ้นสุดเมื่อ ค.ศ. ๒๐๑๑ เปิดช่องให้บุคคลใดก็ตามที่ไม่มีจำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

๓) พิจารณาข้อร้องเรียนของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ที่เรียกว่า constitutional complaint ในช่วงระหว่าง ค.ศ. ๒๐๑๐-๒๐๑๓ มีการแก้ไขกฎหมายพื้นฐาน (the Fundamental Law) และกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฮังการี (the Act CLI of ๒๐๑๑ on the Constitutional Court) ได้มีการแก้ไขโครงสร้างของศาลจนนำมาสู่การเปลี่ยนเขตของอำนาจศาล ซึ่งทำให้กระบวนการของศาลบางประการถูกลดทอนลงไป อีกทั้งมีการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์มากยิ่งขึ้น อย่างเช่น กรณีที่ผู้ที่มีสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลที่เรียกว่า individual complaint นั้น จะต้องเป็นกรณีที่สิทธิของผู้ร้องได้ถูกละเมิดโดยคำพิพากษาของศาลยุติธรรม และในกรณียกเว้น การเสนอคำร้องนี้อาจยื่นได้หากว่าการใช้บังคับกฎหมายอาจละเมิดกฎหมายพื้นฐาน โดยที่ยังมิได้มีการมีคำพิพากษาของศาล นอกจากนี้แล้วยังต้องตระหนักว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับข้อร้องเรียนของบุคคลก็ต่อเมื่อคำพิพากษาของศาลขัดหรือแย้งกับกฎหมายพื้นฐานอย่างเห็นได้ชัดหรือได้เกิดประเด็นข้อโต้แย้งประเด็นด้านรัฐธรรมนูญอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการร้องเรียนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีอยู่ได้สามช่องทาง ดังนี้

ก) บุคคลหรือนิติบุคคลที่ถูกโต้แย้งสิทธิว่าตนจะถูกผลกระทบจากการใช้กฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่มีช่องทางอื่นทางกฎหมายที่จะเยียวยาผลกระทบอันเกิดจากการถูกละเมิดสิทธินี้ วัตถุประสงค์

คดีในกรณีนี้คือ กฎหมาย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผลก็คือ กฎหมายฉบับนี้ต้องถูกยกเลิกหรือไม่ใช้บทบัญญัติในส่วนที่ขัดกับกฎหมายพื้นฐาน

ข) กรณีที่สองเป็นกรณีที่ สิทธิของบุคคลอาจถูกละเมิดได้เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษาของศาลมาก่อน

ค) กรณีที่สาม เป็นกรณีที่ผู้ร้องร้องว่า คำพิพากษาของศาลที่ตัดสินที่ตนเป็นคู่ความอยู่นั้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่มีเงื่อนไขว่า ผู้ร้องจะต้องใช้กระบวนการเยียวยาทางอื่นจนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้วและไม่มีช่องทางอื่นที่จะเยียวยาความเสียหายได้ ผู้ร้องจึงจะมาเสนอข้อร้องเรียนต่อศาลรัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์นี้จึงเป็น “คำพิพากษาของศาล” ไม่ใช่ “กฎหมาย” ฉะนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำพิพากษาของศาลขัดกับรัฐธรรมนูญแล้ว ผลก็คือ คำพิพากษานั้นเป็นอันถูกยกเลิกไป<sup>๒</sup>

๔) พิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ กรณีนี้ ก่อนที่รัฐบาลจะให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติสนธิสัญญาใดสนธิสัญญาหนึ่งรัฐบาลอาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาดังกล่าวขัดกับกฎหมายพื้นฐานหรือไม่ การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีนี้จะต้องส่งเรื่องก่อนที่ฝ่ายบริหารจะแสดงเจตนายินยอมผูกพันตามพันธกรณีของสนธิสัญญา (consent to be bound) ตามอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า หากรัฐบาลได้ให้สัตยาบัน หรือภาคยานุวัติสนธิสัญญาไปแล้ว จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ได้ ส่วนผู้มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญได้แก่ ประธานาธิบดี รัฐบาล หรือสมาชิกของสภาจำนวน ๑ ใน ๔ ของสมาชิกสภา

๕) การพิจารณาประเด็นประธานาธิบดีหมดจากการดำรงตำแหน่ง

๖) การตีความรัฐธรรมนูญ

๗) การวินิจฉัยว่ากฎหมายที่จะใช้ในการตัดสินคดีขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีนี้เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมกำลังพิจารณาคดีแล้วศาลเห็นเองว่า กฎหมายที่จะใช้ในการตัดสินคดีอาจมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายพื้นฐาน กรณีเช่นว่านี้ ผู้พิพากษาท่านนั้นจะต้องชะลอการพิจารณาคดี (suspend the judicial proceedings) แล้วส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎหมายนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

๘) การพิจารณาประเด็นการทำประชามติ (Referendum) หากมีมติของสภาเกี่ยวกับการทำประชามติหรือการปฏิเสธร่างการทำประชามติแบบภาคบังคับแล้ว บุคคลธรรมดาอาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติของสภาเกี่ยวกับเรื่องประชามติได้

<sup>๒</sup> การใช้สิทธิช่องทางนี้คล้ายกับของประเทศเยอรมันที่เรียกว่า *Urteilsverfassungsbeschwerde*

๙) การตรวจความชอบด้วยรัฐธรรมนูญการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่อำนาจการตรวจสอบนี้จำกัด เฉพาะความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่รวมถึงความชอบด้วยกฎหมายอื่นๆในระดับพระราชบัญญัติ

### ๓. องค์คณะและที่มา

องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย ผู้พิพากษาจำนวน ๑๕ คน ถูกเลือกโดยรัฐสภา โดยจะต้องได้รับความไว้วางใจผ่านการลงคะแนนเสียงจำนวนสองในสามของสมาชิกสภาผู้แทนผู้แทนทั้งหมด และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๑๒ ปี นอกจากนี้ ประธานศาลรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับเลือกจากรัฐสภา ซึ่งต่างจากในยุคแรก ที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะเลือกกันเองว่าใครสมควรดำรงตำแหน่งประธานศาล และรองประธานสภาจะต้องได้รับเลือกจากบรรดาผู้พิพากษาผ่านการลงคะแนนลับ ในกระบวนการพิจารณาองค์คณะ อาจเป็นองค์คณะเต็มจำนวนหรือคณะใหญ่ (plenary sessions) ซึ่งจะเป็นองค์คณะที่ใช้พิจารณาประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติที่ตราโดยสภา หรือองค์คณะ ๕ คน หรือคนเดียว ทั้งนี้ ในระเบียบของศาลอาจจะตั้งองค์คณะในการพิจารณา ๓ คนได้ โดยเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาคriminalหรือพระราชบัญญัติของรัฐสภา

นอกจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ยังมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจและความรับผิดชอบด้านงานธุรการต่างๆ เป็นส่วนที่มาช่วยเหลือและสนับสนุนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับกระบวนการคัดเลือกนั้น ในทางปฏิบัติจะมีการตั้งคณะกรรมการสรรหาขึ้นมาเพื่อพิจารณากลับกรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการกลับกรองนี้ก็จะมีการส่งผู้แทนมาจากพรรคการเมืองต่างๆ กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ค่อนข้างสูงมาก กล่าวคือจะต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านนิติศาสตร์อย่างโดดเด่นมาก หรือมีประสบการณ์ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี ส่วนเกณฑ์อายุห้ามเกินนั้น ได้ถูกยกเลิกไปในปีค.ศ. ๒๐๑๓

ศาลรัฐธรรมนูญในยุคแรกภายใต้ประธานศาลรัฐธรรมนูญท่านแรก นามว่า László Sólyom ซึ่งได้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา ๙ ปี ศาลรัฐธรรมนูญฮังการีได้ถูกมองว่า เป็นศาลรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็น judicial activism โดยมีการอ้างหลัก invisible constitution มากกว่าจะยึดตัวบทกฎหมายอย่างตายตัว ศาลรัฐธรรมนูญฮังการีในยุคของ László Sólyom มีบทบาทสูงในการพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีความเป็นเสรีนิยมมากกว่าอนุรักษนิยม เช่น การตัดสินว่าโทษประหารชีวิต (capital punishment) ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การยืนยันหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human dignity) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกความคิดเห็น เป็นต้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตัดสินแล้ว เป็นอันยุติไม่มีการอุทธรณ์อีกต่อไป

**อ้างอิง**

The Max Planck Handbooks in European Public Law: Volume III: Constitutional Adjudication: Institutions, “the Constitutional Court of Hungary”

Gabor Halmai, The Hungarian Approach to Constitutional Review: The End of Activism ?The First Decade of the Hungarian Constitutional Court