

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

หลักสำคัญของการปกครองตามระบอบเสรีประชาธิปไตย คือ หลักเสรีภาพ ความเสมอภาคและความยุติธรรม และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้นฐานะของรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นกฎหมายระดับสูงสุดในการปกครอง โดยหลักประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดดังกล่าว คือ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด อาจมากบ้างน้อยบ้างตามสภาวะทางการเมืองและสภาพสังคม จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนออกไปอย่างกว้างขวาง ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “...สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน...” การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเพิ่มสิทธิและเสรีภาพใหม่ ๆ หลายประการ เช่นการรับรองความเสมอภาคของประชาชน รวมทั้งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดหลักการรับรองคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้น

ประเทศที่มีการปกครองภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นการปกครองตามหลักนิติรัฐนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มาจากระบวนการตราที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรนิติบัญญัติ ดังนั้นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมซึ่งประกอบด้วย กระบวนการบัญญัติกฎหมาย กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการการปฏิบัติตามหลังการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องตระหนักถึงการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยเช่นกัน

เนื่องจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นจะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มาจากระบวนการตราที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรนิติบัญญัติ และกฎหมายเป็นข้อยกเว้นให้รัฐธรรมนูญใช้อำนาจอรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้นองค์กรในกระบวนการยุติธรรม จึงถือว่าเป็นกระบวนการสำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติ

ให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเพื่อทำหน้าที่ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น ดังเช่นมาตรา 264 ซึ่งบัญญัติว่า

ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและแสดงความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย...

จึงนับว่าเป็นกระบวนการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญหลังจากประกาศใช้กฎหมายแล้ว คำว่าศาลเห็นเอง ศาลตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวหมายถึง ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ซึ่งเป็นองค์กรหลักในกระบวนการยุติธรรมจะเป็นผู้ส่งคำโต้แย้งของคู่ความหรือศาลเห็นเองไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 264 ได้ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นถึงขนาดว่า หากศาลรัฐธรรมนูญไม่วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวก่อน การวินิจฉัยคดีของศาลนั้นไม่อาจจะดำเนินการต่อไปได้ หรือถ้าหากบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้นได้รับการวินิจฉัยว่าไม่อาจใช้บังคับได้จะมีผลทำให้คำวินิจฉัยของศาลในเรื่องนั้นเปลี่ยนแปลงไป

การที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 264 ศาลนั้นต้องแน่ใจคือศาลต้องใช้ดุลพินิจก่อนส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ กรณีผู้มีสิทธิเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี จะมีอยู่ทั้ง “ศาล” เองไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารและ “คู่ความในคดี” ในทางปฏิบัติแล้วตลอดช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ระยะเวลา 8 ปี ผู้ริเริ่มเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยส่วนใหญ่มีเฉพาะ “คู่ความในคดี” ที่ร้องผ่านศาลมาทั้งสิ้น ในจำนวนคดีทั้งสิ้น 265 คดี มีเพียง 2 คดีเท่านั้นที่ศาลริเริ่มเสนอ คำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยด้วยตนเอง

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มาตรการนี้ย่อมจะมีประโยชน์ถ้ามีการนำมาใช้ ด้วยเหตุที่กฎหมายที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุดในการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความ และผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี เพราะถ้าหากกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและศาลใช้กฎหมายไปตามนั้นก็ขัดหรือแย้งกับหลักนิติรัฐและไม่ใช้การอำนวยความสะดวก อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงการที่ศาลได้ใช้มาตรการดังกล่าวเพียง 2 เรื่องเท่านั้นก็น่าจะมาจากเหตุผลที่ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ที่ศาลยังไม่คุ้นเคย หรือศาลอาจจะมีเหตุผลอื่นใดอีกเพราะเหตุใดศาลจึงยังไม่เข้ามาแสดงบทบาทให้เป็นผู้นำ “ต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้รอดพ้นจากการถูกบังคับใช้ด้วยกฎหมาย ที่อาจมีปัญหาเกี่ยวกับ

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่โดยบทบาทของศาลซึ่งเป็นหลักในกระบวนการยุติธรรมสามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจน และหากไม่มีบทบัญญัตินี้ในรัฐธรรมนูญประชาชนย่อมจะมีหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนน้อยลงไปอีก และแม้แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2549 (ฉบับชั่วคราว)

มาตรา 3 ยังบัญญัติให้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ด้วยเช่นกัน จึงทำให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยกันทั้งนั้น

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

การที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยองค์การของศาลตามบทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 264 และในหมวด 8 มาตรา 233-236 แต่ตลอดระยะเวลาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวประกาศใช้มา 8 ปี ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร จำนวน 265 เรื่อง และเป็นคำร้องที่ศาลเห็นเองเพียง 2 เรื่องนั้น การที่ศาลส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นปัจเจกชนซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวทำให้ศาลต้องแปรสภาพจาก ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีมาเป็นผู้มีสิทธิเริ่มคดี เนื่องจากเป็นมาตรการที่ศาลเป็นผู้เริ่มคดีแทนคู่ความได้จึงเป็นเรื่องใหม่แต่มีผลต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์การในกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง เป็นมาตรการที่เขียนขึ้นมาเพื่อให้การใช้กฎหมายเป็นไปโดยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และถูกต้องยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว และคาดหวังให้มีการใช้มาตรการนี้อย่างแพร่หลาย เพราะยิ่งใช้มากเพียงใดยิ่งเป็นผลดีต่อประชาชนมากเพียงนั้น อีกทั้งยังเป็นการยกระดับกระบวนการยุติธรรมไทยให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นด้วย

ดังนั้นเมื่อยังมีการใช้อย่างจำกัดดังกล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาถึงเหตุผลว่าเหตุใดศาลจึงไม่นิยมเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตนจะต้องใช้บังคับแก่คดี ทั้ง ๆ ที่เป็นการกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานให้แก่คู่กรณีและรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้แล้ว มีแนวคิดหลักเกณฑ์ วิธีการที่เกี่ยวข้องอย่างไร มีปัญหาและข้อจำกัดอย่างไร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยกระบวนการของฝ่ายตุลาการ
2. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของฝ่ายตุลาการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
3. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการดำเนินงานของกระบวนการฝ่ายตุลาการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกระบวนการฝ่ายตุลาการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยกระบวนการของฝ่ายตุลาการที่ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย มีขอบเขตการศึกษาดังนี้

1. ศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของต่างประเทศ
2. ศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
3. ศึกษาบทบาทและข้อจำกัดของกระบวนการดำเนินงานของฝ่ายตุลาการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 กรณีศาลเห็นเอง ระหว่างปี 2541-2549 โดยศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปตามหลักการอย่างไร มีข้อจำกัดอย่างไร ครอบคลุมทั้งโครงสร้างของหน่วยงาน บทบาท อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา คำวินิจฉัย และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นิยามคำศัพท์ในการศึกษา

กระบวนการของฝ่ายตุลาการ หมายถึง อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษา และตุลาการตามบทบัญญัติของกฎหมายและวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้

ศาล หมายถึง ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา

ศาลเห็นเอง หมายถึง ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ตุลาการในศาลปกครองหรือศาลทหาร ที่จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด มีความเห็นว่าบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและส่งความเห็นเช่นนั้น ตามกระบวนการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าว

การละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายถึง ประชาชนถูกละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นหรือเทียบเท่า มีผลใช้บังคับไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น โดยไม่จำเป็นและหรือไปกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพเช่นนั้น

สมมติฐานในการศึกษา

กระบวนการของฝ่ายตุลาการมีบทบาทในการให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้โดยศาลเห็นเองน่าจะมีข้อจำกัดรวมทั้งบทบาทที่ควรได้รับการแก้ไขบางประการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงการดำเนินงานของกระบวนการของฝ่ายตุลาการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่
2. เพื่อทราบถึงบทบาทของฝ่ายตุลาการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
3. เพื่อทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการดำเนินงานของกระบวนการของฝ่ายตุลาการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
4. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขข้อจำกัดของการดำเนินงานของกระบวนการฝ่ายตุลาการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย