

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กร ‘ศาลรัฐธรรมนูญ’ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและพิจารณาคดีข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ในการพิจารณาคดีได้เอง โดยมีเงื่อนไขในการออกข้อกำหนดว่าต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ¹ การให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดเพื่อใช้ในการพิจารณาคดีได้เองนี้ เมื่อพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วมีปัญหว่าองค์กรผู้ใช้กฎหมายไม่ควรจะเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรผู้ตรากฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงมีการเปลี่ยนหลักการจากการให้ศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดเพื่อใช้ในการพิจารณาคดีได้เอง เป็นการให้องค์กรนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 216 วรรคหก ว่า ‘วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ’ เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ตรากฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในขณะนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงใช้ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ในการพิจารณาคดี ตามที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา 300 วรรคห้า บัญญัติว่า ‘ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้’ การศึกษานี้จึงมุ่งศึกษาว่าข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ที่ใช้บังคับ

¹ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตราข้อกำหนดขึ้นมาบังคับใช้ ทั้งหมด 3 ฉบับ คือ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 , ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550

อยู่นั้น มีข้อบกพร่องอย่างไรและเสนอแนวทางแก้ไขข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ รวมทั้งเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ที่ใช้บังคับอยู่แล้ว พบว่ายังคงมีปัญหาหลายประการ ดังนี้

1) โดยปกติแล้วไม่ว่าในคดีประเภทใด ผู้มีสิทธิเริ่มคดีจะเป็นผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาล และเป็นผู้ทรงสิทธิของคู่ความในกระบวนการพิจารณา เช่น การถอนคำร้อง การแก้ไขคำร้อง การยื่นเอกสารเพิ่มเติม แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คดีรัฐธรรมนูญบางประเภทมีการแยกผู้มีสิทธิเริ่มคดีออกจากผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลเป็นคนละบุคคลกับผู้มีสิทธิเริ่มคดี จึงเป็นการแยกสิทธิในกระบวนการพิจารณาของผู้มีสิทธิเริ่มคดีและสิทธิของผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลออกจากกัน โดยที่ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลแต่เพียงฝ่ายเดียวเป็น “ผู้ร้อง” ซึ่งหมายถึงเป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาล โดยไม่ได้กำหนดว่าผู้มีสิทธิเริ่มคดีซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีอย่างแท้จริงนั้นจะสามารถมีสิทธิหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอย่างไรบ้าง จึงทำให้ผู้มีสิทธิเริ่มคดีไม่สามารถมีส่วนร่วมในคดีได้ การที่ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้กำหนดสิทธิของผู้มีสิทธิเริ่มคดีเอาไว้ให้ชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาผู้มีสิทธิเริ่มคดีบางประเภทไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาได้

2) ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 ช่างยากเกินสมควร ไม่ชัดเจน และไม่มีกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้อง โดยข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้บุคคลที่ต้องการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 ต้องไปดำเนินการในเรื่องที่ไม่มีความจำเป็น ดังนี้

ก) การกำหนดให้ผู้มีสิทธิต้องไปร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนทุกกรณี รวมถึงกรณีที่มีการใช้สิทธิทางศาลอื่นซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

ข) ไม่กำหนดให้ชัดเจนว่าในกรณีที่ไม่มีการใช้สิทธิตามมาตรา 211 ขณะคืออยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอื่น เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว คู่ความในคดีเดิมนั้นสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 212 ได้

ค) ไม่มีกำหนดอายุความการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 212

3) ปัญหาในการประชุมปรึกษาหารือและการลงมติวินิจฉัย

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติเรื่องตุลาการเจ้าของสำนวน ไม่มีการกำหนดรายละเอียดวิธีการประชุมปรึกษาหารือและการลงมติวินิจฉัยไว้อย่างเพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ไม่ได้

กำหนดวิธีการแก้ไขไว้ในกรณีที่คะแนนเสียงกัน และไม่เปิดโอกาสให้ตุลาการแก้ไขเปลี่ยนแปลงความเห็นก่อนการอ่านคำวินิจฉัยหรือแถลงต่อสาธารณชน

4) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติเรื่องการกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนวินิจฉัย ดังนั้นเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราว ศาลจึงอ้างอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่าศาลรัฐธรรมนูญสามารถสั่งคุ้มครองชั่วคราวโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้หรือไม่ เพราะคดีรัฐธรรมนูญเป็นคดีที่อยู่ในระบบกฎหมายมหาชนซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายเอกชน

5) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติเรื่องการกำหนดวิธีการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย

แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 216 วรรคห้า บัญญัติว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ก็ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดวิธีการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเอาไว้ จึงอาจมีปัญหาว่า จะมีวิธีการบังคับคดีอย่างไร และองค์กรใดเป็นผู้มีหน้าที่บังคับคดี

6) ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจลงโทษผู้ที่ก่อวุ่นวาย กระบวนพิจารณาคดีของศาล ในฐานะละเมิดอำนาจศาล จึงเป็นอุปสรรคในการรักษาความสงบเรียบร้อยในการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล และอาจทำให้กระบวนพิจารณาของศาลไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์หรืออาจต้องล่าช้าออกไป

ดังนั้น จึงเห็นควรทำการศึกษาสภาพปัญหาของกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญไทย และกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ และนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคตต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาแนวคิดและเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความขององค์กรวินิจัยคดีรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

(2) เพื่อศึกษาแนวคิดและเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญไทย

(3) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญไทย

(4) เพื่อนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาใน (1) (2) และ (3) มาเป็นแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคตต่อไป

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การนำแนวคิดและเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความขององค์กรวินิจัยคดีรัฐธรรมนูญต่างประเทศ และแนวทางการแก้ไขปัญหา มาเป็นแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติเนื้อหาให้ชัดเจน ครอบคลุมกระบวนการพิจารณาคดี อันจะทำให้ศาลและคู่ความในคดีสามารถทราบและเข้าใจกระบวนการพิจารณาคดีถูกต้องตรงกันและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพคู่ความในคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าเปรียบเทียบกฎหมายวิธีพิจารณาความขององค์กรวินิจัยคดีรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลีกับข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทย และสภาพปัญหา

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าเปรียบเทียบกฎหมายวิธีพิจารณาความขององค์กรวินิจัยคดีรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐเกาหลี กับไทย ซึ่งเป็นการศึกษาแบบวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสาร เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตำราทางวิชาการ รายงานการศึกษาวิจัย เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทำให้ทราบถึงแนวคิดและเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความขององค์กรวินิจัยคดีรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ
- (2) ทำให้ทราบถึงแนวคิดและเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญไทย
- (3) ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความขององค์กรวินิจัยคดีรัฐธรรมนูญในไทย และนำความรู้ที่ได้จากการเปรียบเทียบกฎหมายวิธีพิจารณาความของต่างประเทศกับไทยมาจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคต

(4) ทำให้ค้นพบแนวทางแก้ไขปัญหา

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

ศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กระตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีรูปแบบเป็นศาล (Constitutional Court) และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญไทย หมายถึง ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550

ผู้มีสิทธิเริ่มคดี หมายถึง หมายถึง ผู้ที่มีสิทธิร้องขอต่อประธานขององค์กรกลุ่มหรือศาลที่พิจารณาคดีเพื่อให้ประธานขององค์กรกลุ่มนั้นหรือศาลที่พิจารณาคดีนั้นให้เสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ