

## ศาลรัฐธรรมนูญเป็น The Super Court จริงหรือ?

การที่นักวิชาการกล่าวว่า ศาลรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็น The Super Court เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าวได้บัญญัติให้มีหน้าที่และอำนาจมากมายมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา การวิเคราะห์ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะตามที่นักวิชาการกล่าวหรือไม่ พิจารณาได้ 2 ด้าน คือ ด้านรูปแบบและด้านเนื้อหา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

**1. ด้านรูปแบบ กล่าวคือ** นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ได้บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญจะถูกบัญญัติไว้ในหมวดศาลรวมอยู่กับศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลทหารทั้งสิ้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ได้แยกศาลรัฐธรรมนูญออกจากหมวดศาลอื่นออกต่างหากเฉพาะว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ หมวด 11 มาตรา 200 – มาตรา 214 หากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งเร็วๆ นี้ เป็นต้น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1948 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1987 บัญญัติแยกศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีออกจากหมวดศาลอื่นเช่นกันในหมวด 11 มาตรา 111 ถึง มาตรา 113 แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ มาตรา 210 วรรคสาม บัญญัติให้น้ำความในมาตรา 188 มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม คือ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง รวมถึง มาตรา 190 มาตรา 191 และมาตรา 193 ด้วย นั่นก็หมายความว่า ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะแยกออกเป็นอีกหมวดต่างหาก แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็คือองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาลอื่นทั่วไปที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งรวมถึงต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีลักษณะด้านรูปแบบเหมือนปกติทั่วไป

**2. ด้านเนื้อหา กล่าวคือ** ด้านหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่มีหน้าที่และอำนาจเพิ่มขึ้นมากมาย สำหรับประเด็นนี้ ผู้เขียนขอวิเคราะห์เฉพาะเรื่อง การกระทำตามมาตรา 5 และมาตรา 213 เท่านั้น ดังนี้ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับหรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” มาตรา 213 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ประเด็นสำคัญมีว่า หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข

ที่จะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจะบัญญัติอย่างไร หากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 93 วรรคหนึ่ง 4(a)(b) บัญญัติว่า การกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐไปกระทบสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ผู้เสียหายย่อมนำคดีไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ตรวจสอบว่าการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังนั้น จึงมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาว่า อะไรคือการกระทำที่ถูกควบคุมเพื่อมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และการกระทำนั้นควรจะถูกควบคุมโดยองค์กรใด หากมองภายใต้หลักนิติรัฐ (The Legal State) ถือว่าการกระทำของรัฐทุกอย่างต้องมีกฎหมายเป็นรากฐานรองรับ การกระทำของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย และมีการควบคุมความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ด้วยเหตุนี้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ จึงแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การกระทำทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้และกฎหมายที่ออกมาต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนในสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพโดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

2. การกระทำทางบริหาร กล่าวคือ การกระทำของฝ่ายบริหารแยกเป็น 2 ส่วน คือ การกระทำทางรัฐบาล เช่น นโยบายของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เป็นต้น โดยมีรัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น และการกระทำทางปกครอง เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การอนุญาตหรือไม่อนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต โดยมีศาลปกครองเป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

3. การกระทำทางตุลาการ กล่าวคือ การมีหลักประกันความมีอิสระของศาล ผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องวินิจฉัยชี้ขาดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งถือว่าคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลถือเป็นที่สุด โดยมีลำดับชั้นของศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ได้แก่ มีการยื่น ยก แก่ กลับโดยศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

สำหรับคำว่า “การกระทำ” สามารถตีความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

2.1 การตีความอย่างแคบ คำว่า “การกระทำ” หมายถึง กระทำการทางกายภาพ (Real act) ที่เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือไม่ หรือกระทำเกินอำนาจ (Ultra Vires) ที่กฎหมาย กฎ ข้อบังคับให้ไว้หรือไม่ หรือการกระทำที่ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางหรือไม่ การกระทำทางกายภาพดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติ

ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา 197 ว่าด้วยศาลปกครองและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ย่อมเป็นอำนาจของศาลปกครอง ส่วนการควบคุมกฎหมายมิให้ขัด ต่อรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ผ่านสภาแล้ว และ ประกาศคณะปฏิวัติที่มีค่าเท่ากับพระราชบัญญัติ เป็นต้น หรือร่างกฎหมายย่อมเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ เช่น มาตรา 210 (1) , 212 , 148 ,149 และ 173 เป็นต้น

2.2 การตีความอย่างกว้าง คำว่า “การกระทำ” หมายถึง การแสดงเจตนาที่มีผลทางกฎหมายของ รัฐสภา (Legislative act) ได้แก่ มติของรัฐสภา การแสดงเจตนาที่มีผลทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง (Administrative act) ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง และการแสดงเจตนาที่มีผลทางกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Judicial act) ได้แก่ คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล กรณีเฉพาะการแสดงเจตนาที่มีผลทางกฎหมาย ของฝ่ายปกครองและการแสดงเจตนาที่มีผลทางกฎหมายของฝ่ายตุลาการนี้ ต้องผ่านกระบวนการวินิจฉัยหรือ พิพากษาของศาลปกครองสูงสุดหรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณีเสียก่อน

2.3 การตีความตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ มาตรา 5 และมาตรา 213 หากวิเคราะห์ ในทางวิชาการแล้วจะอยู่ในลักษณะของการตีความอย่างกว้าง

วิเคราะห์แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการตีความคำว่า “การกระทำ” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 5 และ มาตรา 213 ต้องยึดหลักสำคัญ ดังนี้

1. การตีความตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งอาจพิจารณาจากคำปรารภและรายงานการประชุม ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ว่าการกระทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 และ มาตรา 213 มีเจตนารมณ์ ขอบเขต แค้ไหนเพียงใด

2. การตีความที่ต้องไม่ทำลายระบบศาลคู่ในปัจจุบัน ซึ่งคำพิพากษาถึงที่สุดของคดีแพ่ง คดีอาญา อยู่ที่ศาลฎีกา และคำพิพากษาถึงที่สุดของคดีปกครองอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุด ที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา ได้วางหลักไว้ มิฉะนั้นแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตในระบบศาลที่มีความเป็นอิสระตามเขตอำนาจศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลที่มีหน้าที่และอำนาจใดก็ตาม

3. ศาลรัฐธรรมนูญต้องจำกัดขอบเขตอำนาจของตนให้มากที่สุดในการรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เกี่ยวกับการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 และ มาตรา 213 โดยใช้กลไกของศาลฎีกาที่มีคำพิพากษา หรือศาลปกครองสูงสุดที่มีคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณี เช่น มีเงื่อนไขต้องผ่านที่ประชุมใหญ่ของแต่ละศาลหรือมี ความเห็นร่วมกันเป็นเอกฉันท์ของประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องกรณีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

จะเห็นได้ว่า ความเป็น The Super Court ของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่ที่รูปแบบหรือเนื้อหา แต่ความสำคัญอยู่ที่การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้สร้างคุณูปการให้กับประเทศชาติและประชาชนทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและกฎหมาย โดยรักษาระบบศาลให้มีความยั่งยืน สถาพรตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักประชาธิปไตย (The Democracy) และหลักสิทธิมนุษยชน (The Human Rights)

---