

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สิ่งที่แสดงถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายใด ๆ ที่ใช้บังคับหรือจะใช้บังคับนั้น จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทมิได้ เรียกว่า หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกและบัญญัติต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 ว่า¹

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

อย่างไรก็ตาม ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ไม่อาจจะเกิดผลอันเป็นจริงในทางปฏิบัติได้ หากปราศจากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมิให้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัตินั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันองค์กรซึ่งมีหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court)

ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) เป็นองค์กรศาลที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติต่อเนื่องให้มีศาลรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 โดยมีบทบาทและภารกิจในด้านต่างๆ คือ ด้านการควบคุมร่างกฎหมายหรือกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ด้านการวินิจฉัย ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ด้านการควบคุมพรรคการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ด้านการวินิจฉัยให้สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมือง ด้านการควบคุมคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อันเป็นองค์กรในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรในทางการเมืองทั้งสิ้น ตลอดจนด้านพิทักษ์รัฐธรรมนูญจากการเปลี่ยนแปลงอันมิได้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้.”

เป็นไปตามวิถีทางของประชาธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ด้วยภารกิจและอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว อันมีความเชื่อมโยงกับตัวแทนของประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ย่อมปฏิเสธไม่ได้ที่จะต้องมีส่วนที่เห็นด้วยหรือเห็นต่าง มีการแสดงความคิดเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์ต่อสาธารณะก่อนการพิจารณาคดี ในระหว่างการพิจารณาคดีหรือภายหลังที่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการพิจารณาคดี คำวินิจฉัยของศาลหรือความเห็นอันมีผลกระทบต่อคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญ การแสดงความคิดเห็นซึ่งมีลักษณะหมิ่นเหม่ต่อการกระทำที่อาจเป็นความผิดตามกฎหมาย ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์เหมือนเช่นศาลอื่น และด้วยเหตุที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นศาลจะต้องควบคุมกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปด้วยความสงบ มิให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของพระมหากษัตริย์เหมือนเช่นศาลอื่น และด้วยเหตุที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นศาลจะต้องควบคุมกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปด้วยความสงบ มิให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของพระมหากษัตริย์เหมือนเช่นศาลอื่น และด้วยเหตุที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นศาลจะต้องควบคุมกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปด้วยความสงบ มิให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของพระมหากษัตริย์เหมือนเช่นศาลอื่น และด้วยเหตุที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นศาลจะต้องควบคุมกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปด้วยความสงบ มิให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของพระมหากษัตริย์เหมือนเช่นศาลอื่น

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางอย่าง อันเป็นเครื่องมือให้แก่ศาลที่จะผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม ความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันศาล เพื่อให้การดำเนินการพิจารณาคดีของศาลให้ดำเนินไปด้วยความสงบเรียบร้อยและรวดเร็ว ประกอบกับการพิจารณาคดีของศาลนั้นเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย จึงต้องมีการคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่ม ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งเรียกว่า “บทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล” อันเป็นกฎหมายสากลที่ศาลทุกประเทศทั่วโลกยอมรับและใช้บังคับอยู่โดยทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลเป็นไปด้วยความสะดวกเรียบร้อย รวดเร็ว และเป็นธรรม² กล่าวคือ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสามารถดำเนินต่อไปได้เพื่อประโยชน์ของกลุ่ม (ผู้ร้องและผู้ถูกร้อง) และเพื่อให้มีการจัดวางกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามสภาพปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรศึกษาถึงปัญหา โดยแบ่งออกเป็น 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจฝ่ายตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยคดี อันมีลักษณะเป็นศาลที่มีใช้ศาลที่พิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั่วไปเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม มีใช้ศาลที่พิจารณาคดีอาญาทหารเช่นเดียวกับศาลทหาร และมีใช้ศาลที่พิจารณาคดีมหาชนในทาง

² จาก ละเมิดอำนาจศาล: บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ผู้ใด (น. 35 - 37), โดย พรเพชร วิชิตชลชัย, 2522, กรุงเทพฯ: พาลีโก.

คดีปกครองเช่นเดียวกับศาลปกครอง แต่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลในทางกฎหมายมหาชนที่มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาคดีตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ซึ่งล้วนแต่เป็นคดีที่มีความสำคัญต่อกลไกต่าง ๆ ในทางการเมืองการปกครองและทางรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลและการกำหนดบทลงโทษของความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ

2. นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับ วิธีพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยได้” ซึ่งในปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญของไทยยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากยังไม่ผ่านการพิจารณา ในกระบวนการทางรัฐสภา หรือรัฐสภายังมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ จึงได้อาศัยข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 มาใช้เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดเองได้ การออกข้อกำหนดดังกล่าวอาศัยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลก็ได้อาศัยบทบัญญัติดังกล่าวไว้ด้วย จึงเป็นการขัดต่อหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่จะนำไปใช้ กับบุคคลโดยทั่วไป

3. เนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบทางเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมา เป็นผลให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของตนเองในการแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองของตนมากขึ้น โดยไม่คำนึงถึงขอบเขตของการแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพของตนว่ามี ขอบเขตวัตถุประสงค์ และการกระทำอย่างไร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่า พฤติการณ์ลักษณะใดที่จะถือว่าเข้าข่ายเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แนวความคิดว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบต่าง ๆ ความเป็นมาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญของไทย

2. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความหมาย ประเภท กระบวนการพิจารณาและการลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ

3. เพื่อศึกษาความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

4. เพื่อศึกษาหาแนวทางการบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติได้จริง

5. เพื่อศึกษาบทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการประกอบการพิจารณาในการยกเว้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อรัฐสภา

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมา เพื่อให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญดำเนินต่อไปได้ ทั้งยังต้องมีการระบุถึงการกระทำที่เป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนอีกด้วย ดังเช่นใน สาธารณรัฐออสเตรีย สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐเช็ก สาธารณรัฐลัตเวีย และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นต้น โดยประเทศที่กล่าวมานั้น ล้วนมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับละเมิดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ประกอบกับศาลปกครองของไทยซึ่งเป็นศาลที่ใช้กฎหมายมหาชนเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้นำเอาหลักการตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายของสาธารณรัฐออสเตรีย สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐเช็ก สาธารณรัฐลัตเวีย และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และนำหลักการของการบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลของศาลปกครองของไทยมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสม ก็จะเป็นผลดีและสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามวิธานิพนธ์เล่มนี้ได้

1.4 ขอบเขตการศึกษา

วิธานิพนธ์เล่มนี้ มุ่งศึกษาทฤษฎี แนวคิด ที่มา และปัญหาอุปสรรคของปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยวิเคราะห์ถึงสภาพของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ประกอบกับปัญหาในการบังคับใช้และการควบคุมการกระทำของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยตรงว่า การกระทำอย่างไรที่มีลักษณะเป็นการกระทำที่เข้าข่ายความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลและบทลงโทษ ซึ่งในปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ จึงจำเป็นในการศึกษาต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ เป็นการค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัย การค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลทางเอกสารที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ จากบทความ หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร และแหล่งฐานข้อมูล Internet ต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาประมวลและวิเคราะห์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ แนวความคิดว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบต่าง ๆ ความเป็นมา และ บทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญของไทย

2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับความหมาย ประเภท กระบวนการพิจารณาและการลงโทษ ในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานละเมิด อำนาจศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ

3. ทำให้ทราบถึงความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญอย่างเป็น รูปธรรมและสามารถใช้ในทางปฏิบัติได้จริง

5. เพื่อเป็นแนวทางในการบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบการ พิจารณาในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อรัฐสภา