

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561¹

เสาวภา ปอศรี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมีแนวคิดเบื้องหลังมาจากความจำเป็นที่จะต้องมีการปกป้องคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยที่จะต้องมีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีองค์กรที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ นั่นก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์กรศาลประเภทหนึ่งเช่นเดียวกันกับศาลปกครองและศาลยุติธรรม วิธีพิจารณาคดีจึงต้องใช้ทั้งหลักกฎหมายวิธีพิจารณาทั่วไปและหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของนิติปรัชญาทางหลักกฎหมายมหาชน และนอกจากนี้ การพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งในเชิงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 แม้ว่าจะมีบทบัญญัติบางมาตราที่ถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นจากแต่ก่อน แต่ก็ยังไม่เป็นไปตามหลักการของทฤษฎีกฎหมายมหาชน ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ หลักการกำหนดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญมีหลักการที่จะต้องพิจารณาประกอบกัน คือ ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลประเภทหนึ่งจึงต้องมีองค์ประกอบที่มาจากผู้พิพากษาอาชีพที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้อำนาจตุลา

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ และการกำหนดคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. สันดาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พิณจันทร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สลิล สิริพิทุร

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การพิจารณาพิพากษาคดี ชำนาญในการใช้และตีความกฎหมาย การเขียนคำพิพากษา การชั่งน้ำหนัก พยานหลักฐาน ตลอดจนการให้เหตุผลในคำพิพากษาด้วย ประการที่สอง หลักความเชี่ยวชาญกฎหมาย เฉพาะด้าน นั่นก็คือ ความเชี่ยวชาญทางด้านการใช้และการตีความกฎหมายมหาชน ความรู้ความเข้าใจในนิติปรัชญาของกฎหมายมหาชน ดังนั้น การกำหนดสัดส่วนให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากผู้พิพากษาศาล ยุติธรรมมากกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดจึงยังไม่เหมาะสม เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับนิติวิธีของศาล ยุติธรรมที่ใช้หลักกฎหมายเอกชนพิจารณาพิพากษาคดีมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนแต่ละคนเป็น สำคัญ แตกต่างจากศาลปกครองที่ใช้หลักกฎหมายมหาชนในการพิจารณาพิพากษาคดีประสานระหว่าง ประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตุลาการศาลปกครองจึงเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ ทางด้านกฎหมายมหาชนมากกว่า ประการที่สาม พิจารณาตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยคดีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตย ผู้ใดที่เข้าไปใช้อำนาจนั้นจะต้องมีจุดยึดโยงกับอำนาจของประชาชน จึงจะถือว่าได้รับความเห็นชอบจากประชาชนให้ใช้อำนาจนั้นด้วย และต้องถูกแต่งตั้งโดยองค์กรที่มีความ ชอบธรรมในทางประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่ไม่ขาดสายด้วย

ประเด็นปัญหาที่สอง อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม สรุปได้ว่า อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจสถาปนา รัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้น คือ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่ใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ รัฐสภาเป็นเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และเป็น อำนาจที่อยู่เหนืออำนาจที่ได้รับมาตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจอยู่สองอำนาจ คือ อำนาจ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจในระดับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ และอำนาจในการตรา กฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ส่วนศาลรัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นโดยรัฐธรรมนูญมีเพียง อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษารรคดี ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญและต่ำกว่าอำนาจ สถาปนารัฐธรรมนูญ ดังนั้น ตามหลักทฤษฎีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่ง เป็นการใช้อำนาจที่สูงกว่าแต่อย่างใด ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจเพียงแค่ตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนที่จะมีการประกาศใช้หรือภายหลังจากที่มีการประกาศใช้เท่านั้น การที่บัญญัติ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 256 (9) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 7 (12) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงไม่เป็นไป ตามทฤษฎีกฎหมายและไม่เหมาะสม ตลอดจนไม่สอดคล้องวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญที่ จะต้องทำหน้าที่หลักในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการ

นำเอาข้อเท็จจริงในทางการเมืองที่เป็นปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอดีตมาบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหานั้น โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงทฤษฎีกฎหมาย เป็นการให้อำนาจอศาลรัฐธรรมนูญยับยั้งการใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญจะกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุด และไม่สามารถถูกถ่วงดุลตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่นจึงขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจด้วย และในที่สุดจะกลายเป็นการปกครองโดยตุลาการซึ่งมิใช่การปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติรัฐอีกต่อไป

ประเด็นปัญหาที่สาม การละเมิดอำนาจอศาลรัฐธรรมนูญ กฎหมายเรื่องละเมิดอำนาจอศาลมีขึ้นเพื่อให้ศาลใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่มหาชน ในขณะที่ศาลก็ต้องไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ต้องใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายได้ให้อำนาจและจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น ตามหลักนิติรัฐ นิติธรรม การกระทำของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงจะถือว่าเป็นการปกครองโดยกฎหมาย หากใช่เป็นการปกครองโดยตุลาการ สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ให้เครื่องมือแก่ศาลรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการลงโทษฐานละเมิดอำนาจอศาลได้ ซึ่งเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล และจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ เรียบร้อย และรวดเร็ว ไม่ถูกแทรกแซงจากกลุ่มบุคคลใดๆ ทั้งสิ้น โดยขอบเขตการกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจอศาลมี 3 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของการพิจารณาคดีให้ถือเป็นการละเมิดอำนาจอศาลประการที่สอง ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่ออกคำสั่งให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของการพิจารณาคดีและให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว หากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ย่อมมีความผิดฐานละเมิดอำนาจอศาล และประการที่สาม การวิจารณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยคดีที่กระทำโดยไม่สุจริตและได้ใช้ถ้อยคำหรือมีความหมายหยาบคาย เสียดสี หรืออาฆาตมาดร้าย ย่อมมีความผิดฐานละเมิดอำนาจอศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามความผิดฐานละเมิดอำนาจอศาลมีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือให้ศาลใช้อำนาจตุลาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาลเท่านั้น การวิจารณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลจึงไม่มีผลต่อความสงบเรียบร้อยในการพิจารณาคดีของศาลแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลที่ตัดสินคดีเกี่ยวกับการเมืองและเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนรวม และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลกระทบต่อการเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อีกทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดคู่กรณีไม่สามารถอุทธรณ์

โต้แย้งคำวินิจฉัยในทางใดๆ ได้อีก และมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนวิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ และหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ศาลถูกคุกคามเหยียดหยาม หรือถูกคุกคาม ศาลก็สามารถที่จะแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาได้ในความผิดฐานดูหมิ่นศาลตามมาตรา 198

แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา 38 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติให้การวิจารณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยคดีที่กระทำโดยไม่สุจริตและได้ใช้ถ้อยคำหรือมีความหมายหยาบคาย เสียดสี หรืออาฆาตมาดร้าย ข่มขู่ ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป

ส่วนการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลได้โดยการตักเตือน โดยจะมีคำดำหนิเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้ หรือไล่ออกจากบริเวณศาลโดยให้ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณาเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แต่ละกรณี หรือลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ ต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของตุลาการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งให้ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีเพียงองค์คณะเดียว หากศาลพบเห็นการกระทำความผิดและพิจารณาวินิจฉัยลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลเลย เนื่องจากการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลไม่ใช่โทษทางอาญา แต่เป็นเพียงมาตรการตามวิธีสบัญญัติเท่านั้น และเป็นอำนาจพิเศษที่ศาลสามารถใช้ได้ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นคู่กรณีเสียเอง จึงขัดต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาคดี นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจในการสั่งลงโทษ

ผู้ถูกกล่าวหาได้เลย โดยที่ไม่มีการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหา หรือให้สิทธิในการเสนอพยานหลักฐานต่อสู้ป้องกันตนเองเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการต่อสู้คดีป้องกันสิทธิของตนเอง จึงขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลนั้นมีขึ้นเพื่อควบคุมมิให้เกิดความวุ่นวายหรือขัดขวางการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเท่านั้น ดังนั้น บทลงโทษก็ต้องมีความเหมาะสมกับการกระทำความผิดและเพื่อบรรลุเป้าหมายของกฎหมายละเมิดอำนาจศาลเท่านั้น

ประเด็นปัญหาที่สี่ การกำหนดคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากลักษณะคดีรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจากศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม เพราะคดีทางรัฐธรรมนูญจะเป็นคดีที่ส่วนใหญ่จะไม่มีคู่กรณี มีลักษณะเป็นการตัดสินปัญหาทางการเมือง ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และคดีที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย แตกต่างจากศาลปกครองและศาลยุติธรรมที่ผลของคำ

พิพากษาส่วนใหญ่จะมีผลกระทบเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น และเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายหรือส่งมอบทรัพย์สิน และเมื่อศาลมีคำพิพากษาคู่ความย่อมสามารถอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้ แต่ผลของคำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นเด็ดขาด ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้ มีผลผูกพันทุกองค์กร ตลอดจนมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นการทั่วไป ต่อระบบการเมืองการปกครอง และสภาพเศรษฐกิจของประเทศด้วย กฎหมายจึงไม่อาจกำหนดไว้อย่างชัดเจนได้ว่าคดีประเภทใดศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างไร เพราะคดีบางประเภทก็อาจไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับ แต่เป็นการวินิจฉัยและประกาศสภาพการณ์ทางกฎหมายถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่มีผลให้ใช้บังคับหรือมีผลให้สถานะทางกฎหมายสิ้นสุดลง เช่น คดีเกี่ยวกับความสิ้นสุดลงของความป็นรัฐมนตรี เป็นต้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องตรากฎหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจดุลพินิจกำหนดคำบังคับได้เท่าที่จำเป็นและสมควรตามความเป็นในแต่ละกรณี และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในอนาคตด้วยหากกฎหมายกำหนดประเภทของคำบังคับไว้ไม่ครอบคลุมทั้งหมด การที่มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยได้ โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควร ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กรหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล จึงเหมาะสมแล้ว

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ทั้งสี่ประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอแนะคือ ควรกำหนดโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญให้มี 2 องค์คณะ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะต้องให้องค์คณะหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยความผิดและลงโทษ เพื่อจัดปัญหาความเป็นกลางของตุลาการผู้พิจารณา หากศาลรัฐธรรมนูญถูกละเมิดอำนาจศาลและศาลก็สั่งลงโทษเองได้เลย ย่อมทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นว่าจะเกิดความยุติธรรมต่อประชาชน

ผู้ถูกกล่าวหาว่าละเมิดอำนาจศาลหรือไม่ อีกทั้งการให้มีสององค์คณะจะช่วยให้ภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันลดลง และการพิจารณาวินิจฉัยคดีก็จะรวดเร็วขึ้น ประชาชนได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดควรมี 14 คน แบ่งเป็นองค์คณะละ 7 คน และในแต่ละองค์คณะควรประกอบด้วยตุลาการจำนวน 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่

ประชุมใหญ่สภาฎีกา จำนวน 3 คน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับคัดเลือกจากรัฐสภา จำนวน 2 คน และตุลาการที่มาจากการสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวน 2 คน เนื่องจากคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นคดีที่เกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คดีเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐ และคดีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับการเมือง และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยมากขึ้น จึงควรกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งมาจากการคัดเลือกของรัฐสภา จำนวน 2 คน และลดจำนวนผู้พิพากษาศาลฎีกาลงให้เหลือเท่ากันกับตุลาการศาลปกครอง

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามทฤษฎีกฎหมาย จึงเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยการตัดบทบัญญัติมาตรา 7 (12) ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ออก

3. ปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

3.1 เสนอแก้ไขกฎหมายให้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ให้ประชาชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่ถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล แต่หากบุคคลใดวิพากษ์วิจารณ์โดยใช้ถ้อยคำอย่างใดๆ ที่ศาลเห็นว่าเป็นการดูถูกเหยียดหยาม ดูหมิ่นศาล ศาลควรร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามความผิดฐานดูหมิ่นศาลตามมาตรา 198 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับสิทธิต่างๆ ในการต่อสู้คดีอาญาตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญา เช่น สิทธิในการมีทนายความแก้ต่างแทน สิทธิในการเสนอพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหา ดังนั้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยการตัดมาตรา 38 วรรคสาม ออก ไม่ให้มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกิดจาก

การวิจารณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยคดีที่กระทำโดยไม่สุจริตและใช้ถ้อยคำหรือมีความหมายหยาบคาย เสียดสี หรืออาฆาตมาดร้ายต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลที่มี วัตถุประสงค์เพียงเพื่อต้องการรักษาความสงบเรียบร้อยของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเท่านั้น

3.2 ควรให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการคัดค้านและขอเปลี่ยนตัวตุลาการผู้ที่ถูกละเมิดอำนาจศาล ไม่ให้พิจารณาคดีละเมิดอำนาจศาลของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้เชื่อมั่นว่าประชาชนจะได้รับการพิจารณาคดีจากบุคคลที่มีความเป็นกลางและไม่ถูกกดดันแก่ง อันเป็นการให้ประกันหลักความยุติธรรมตาม ธรรมชาติ

3.3 ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษละเมิดอำนาจศาล ศาลควรมีการไต่สวนให้ได้ความจริงก่อนว่าผู้ ถูกกล่าวหากระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการรบกวนการพิจารณาคดีของศาลจริงหรือไม่ เพื่อให้สิทธิ ในการเสนอพยานหลักฐานต่อสู้คดีเพื่อป้องกันสิทธิของตนเอง

2.3.4 โทษจำคุก ในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล เป็นมาตรการการลงโทษที่เป็นการควบคุม ผู้กระทำความผิด ทำให้การพิจารณาคดีของศาลเกิดความไม่สงบเรียบร้อย ไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้ กระบวนการพิจารณาล่าช้าออกไป ดังนั้น จึงควรเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นการสั่งให้กักขังไว้ภายในระยะเวลาที่ศาล พิจารณาคดี เมื่อการพิจารณาคดีเสร็จสิ้นลงแล้วก็ควรที่จะปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไป โดยอาจจะกักขังไว้ ที่สถานีตำรวจในท้องที่ที่ศาลตั้งอยู่ เป็นการกักขังเพียงเพื่อควบคุมไม่ให้รบกวนการพิจารณาคดีของศาล เท่านั้น ไม่ใช้บทลงโทษในเชิงปราบปรามอาชญากรรม และการสั่งลงโทษจำคุก ซึ่งเป็นโทษประเภท เดียวกันกับโทษทางอาญา มีผลเป็นการจัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอย่างรุนแรง จึง ควรให้องค์คณะอื่นที่ไม่ใช่องค์กรพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ เพื่อลดความมี อคติของตัวตุลาการที่ถูกละเมิดอำนาจศาล และให้ผู้ถูกกล่าวหาเชื่อมั่นว่าตนเองจะได้รับการพิจารณาที่เป็น ธรรม จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จากเดิม มาตรา 39 “ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลหรือคำสั่งศาลตามมาตรา 38 ให้ถือ เป็นการละเมิดอำนาจศาล และให้ศาลมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) ตักเตือน โดยจะมีคำตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้
- (2) ไล่ออกจากบริเวณศาล
- (3) ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลพิจารณาเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี

การสั่งลงโทษตาม (3) ต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของตุลาการทั้งหมดเท่าที่มี อยู่

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลตาม (3) ให้นำประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

แก้ไขเป็น มาตรา 39 “ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลหรือคำสั่งศาลตามมาตรา 38 ให้ถือเป็นการละเมิดอำนาจศาล และให้ศาลมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) ตักเตือน โดยจะมีคำตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้
- (2) ไล่ออกจากบริเวณศาล
- (3) ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลพิจารณาเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี การสั่งลงโทษตาม (3) ให้องค์คณะอื่นที่มีในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ และต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามขององค์คณะ ในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลตาม (3) ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

4. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นบทกฎหมายที่มีความเหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนเหมือนกับคดีแพ่งและคดีปกครอง แต่เมื่อในอนาคตมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคดีใดมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย นอกจากจะกำหนดคำบังคับให้บรรลุผลตามคำวินิจฉัยของศาลแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ควรกำหนดคำบังคับโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และผลกระทบที่อาจเกิดจากการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารประกอบด้วย ส่วนคดีที่มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายควรกำหนดคำบังคับโดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อหลักการคุ้มครองความมั่นคงแห่งนิติฐานะ และกระทบความไว้วางใจต่อการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ทั้งการกำหนดคำบังคับจะต้องสอดคล้องกับเหตุผลที่ศาลใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีด้วย