

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลาง ความขัดแย้งทางการเมือง*

The Role of Constitutional Court Amidst Political Conflict in Thailand



ประมุข บัณชุกุล และ ศิวัช ศรีโกคางกุล¹

Pramook Buntugul and Siwach Sripokangkul

วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

College of Local Administration, Khon Kaen University, Thailand.

1Corresponding Author. Email: siwasri@kku.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง เป็นการศึกษาถึงการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. 2557 โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังต่อไปนี้ 1) เพื่อศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง 2) เพื่อศึกษาข้อวิจารณ์และปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น การศึกษาเรื่องบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง เป็นการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนา ซึ่งใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร โดยศึกษาจากข้อมูลที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ทั้งในรูปแบบเอกสารและรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์

ผลการศึกษาพบว่า ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงบทบาทเชิงรุกที่มีนัยยะทางการเมืองอย่างสำคัญ โดยการแสดงบทบาทเหล่านั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างรุนแรง ซึ่งบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในแวดวงวิชาการ การศึกษาข้อวิจารณ์จากนักวิชาการพบว่า บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตย จึงเห็นควรที่จะทำการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยเห็นว่าการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ 2 แนวทาง คือ 1) ยุบศาลรัฐธรรมนูญและตั้งคณะตุลาการพิทักษ์ระบอบรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่แทน และ 2) คงไว้ซึ่งสถานภาพของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ใช้วิธีถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นรายบุคคล

คำสำคัญ: ตุลาการวิวัฒน์; กระบวนการโยงเรื่องการเมืองไปสู่ศาล; รัฐไร้เนลิก

*Received August 10, 2017; Accepted October 3, 2017.

Abstract

The study of constitutional court's role during the political conflict is the study of constitutional court power since 2006-2014 which aims to 1) study the role of constitutional court during the political conflict, 2) study the criticisms and problems of constitutional court's role during the political conflict, and 3) recommend and guide the constitutional court reform in order to be more democratization. The study of constitutional court's role during the political conflict is descriptive research therefore the researcher has studied the matters from the published documents both in forms of paper and electronics documents.

The results showed that, during the political conflict, constitutional court has importunity performed some approach political actions. These actions critically affected the democratic government since these actions were criticized by academic world. After academicians studied these criticisms found that, the role of constitutional court was opposing to democratic system thus, should conduct the reform action in order to be more democratization. This reform could be conducted into 2 methods 1) dissolve the constitutional court and appoint the constitutional tribunal as the replacer and 2) remain the constitutional court status through individual constitutional tribunal demotion process.

Keywords : Judicial Review, Judicialization of Politics, Deep State

บทนำ

ประชาธิปไตย เป็นหนึ่งในหลักการปกครองทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ปกครองรัฐ เป็นหลักการปกครองที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในรัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยอาศัยเสียงข้างมากของประชาชนผ่านระบบการเลือกตั้งเพื่อเลือกผู้แทนในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองหรือราษฎร ทุกคนย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย อันเป็นไปตามหลักนิติรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐ และป้องกันไม่ให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่ผู้ปกครองเพียงคนเดียวจนอาจกลายเป็นระบอบเผด็จการ ระบอบประชาธิปไตยจึงให้ความสำคัญกับหลักการถ่วงดุลอำนาจ โดยทำการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นกลไกเพื่อให้อำนาจทั้งสาม ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของกันและกัน

ในอดีตประเทศไทยปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งอำนาจทุกอย่างรวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อำนาจตุลาการมีอำนาจหน้าที่เพียงตัดสินบรรดาอรรถคดีต่างๆ เท่านั้น ยังไม่มีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอื่น จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 อำนาจตุลาการจึงได้เข้ามามีบทบาทในการเมืองการปกครองของประเทศไทยมากขึ้น (Saengkanokkul, 2009) อำนาจตุลาการ ถือเป็นอำนาจที่มีความสำคัญ สำหรับประเทศที่ปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ โดยนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษารรดาอรรถคดีที่เกิดขึ้นระหว่างคู่พิพาทแล้ว ในปัจจุบันอำนาจตุลาการยังมีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองด้วย โดยมีอำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ อำนาจอธิปไตยทั้งสามมีความสัมพันธ์กันในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check & Balance) ถึงแม้ว่าจะมีพันธะในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ แต่อำนาจทั้งสามจำต้องรักษาคุณภาพของกันและกัน ไม่อาจก้าวล้ำเขตแดนอำนาจของอำนาจอื่นได้ หากอำนาจตุลาการใช้อำนาจก้าวล่วงเขตอำนาจอื่นมากเกินไป ผลลัพธ์จะกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการโดยอำนาจตุลาการเสียเอง

การที่อำนาจตุลาการขยายอำนาจของตัวเอง จนมีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง เป็นแนวคิดที่มีต้นกำเนิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเรียกว่าหลักการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review) กล่าวคือ การที่อำนาจตุลาการใช้อำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร (Pakeerat, 2012) ด้วยเหตุผลที่ว่า หากปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจจนเกินขอบเขต อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและระบอบการปกครองประเทศ

ในกรณีของประเทศไทย ย้อนไปเมื่อปี พ.ศ. 2489 ได้มีการก่อตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยในกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บทบาทในช่วงต้นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในส่วนของการเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง หรือเข้าไปใช้อำนาจตรวจสอบ

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ยังมีบทบาทน้อยมาก ด้วยเหตุของข้อจำกัดทางอำนาจ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่แต่เดิมมีเพียงอำนาจหน้าที่ควบคุมมิให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการสถาปนาอำนาจให้เพิ่มพูนมากขึ้น และได้แสดงอำนาจอย่างเด่นชัดท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองที่ก่อตัวขึ้นในปี พ.ศ. 2549

วิกฤตการณ์ทางการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2549 คือ การแย่งชิงอำนาจของสองขั้วอำนาจที่ไม่ปฏิสัมพันธ์กัน จนกลายเป็นวิกฤตการณ์ที่สร้างความขัดแย้งแก่คนในชาติอย่างรุนแรง ซึ่งยังส่งผลยาวนานมาจนถึงปัจจุบันโดยไม่มีทีท่าว่าจะสิ้นสุดลง ท่ามกลางความขัดแย้งดังกล่าว องค์การตุลาการได้เข้ามามีบทบาทอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและบทบาทในด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง (Samudavanija, 2014) แต่ในรอบหลายปีที่ผ่านมา บทบาทในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีความอ่อนด้อยลงไป ซึ่งถูกแทนที่โดยบทบาทในด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง ที่มีคำวินิจฉัยออกมาอย่างล้นเหลือ เรียกได้ว่าประชาชนรู้จักศาลรัฐธรรมนูญในนาม “ศาลทางการเมือง” ไปเสียแล้ว สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายบริหาร เป็นพัฒนาการทางกฎหมายมหาชนแบบก้าวกระโดด ซึ่งค่อนข้างมีปัญหาในเชิงโครงสร้าง (Baitonghang & Prachatai Political News Editorial Department, 2016) อีกทั้งจากกระแส “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ทำให้องค์กรต่างๆ ที่ถูกตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญปี 40 ได้รับการมุ่งเน้นให้ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบ มากกว่าที่จะมุ่งเน้นไปในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีความเกี่ยวพันกับเรื่องทางการเมืองโดยตรง ทุกคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญล้วนมีนัยสำคัญทางการเมืองและผูกพันองค์กรทั้งหมด หากใช้อำนาจอย่างไม่ระมัดระวัง การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอาจส่งผลกระทบต่อการเมืองและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังอาจตกเป็นเครื่องมือของอำนาจนอกระบบ ที่มุ่งหมายผลประโยชน์จากความชอบธรรมขององค์กรตุลาการ

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาเรื่องบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง เพื่อศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่แสดงออกมามท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง รวมถึงศึกษาข้อวิจารณ์ต่างๆ เกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขหรือปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหมายธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย และมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างมากที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อวิจารณ์เกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา ในการศึกษาวิจัยถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง แบ่งขอบเขตด้านเนื้อหาของการวิจัยออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

- 1) ศึกษาถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง
 - 2) ศึกษาถึงปัญหาและข้อวิจารณ์เกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง
 - 3) ศึกษาหาแนวทางในการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น
- ขอบเขตด้านเวลา ปี พ.ศ. 2549 จนถึงสิ้นสุดการก่อการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557
ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ เอกสาร บทความ วารสาร รวมถึงวิเคราะห์ข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง ข้อวิจารณ์และปัญหาจากบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ในการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง ผู้วิจัยได้ทำการเลือกระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งใช้แหล่งข้อมูลทั้งในเชิงปฐมภูมิและทุติยภูมิ ที่มีความเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยเป็นข้อมูลที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบของเอกสารและข้อมูลที่เผยแพร่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นวิธีการดำเนินการภายหลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งในเชิงปฐมภูมิ และทุติยภูมิเรียบร้อยแล้ว โดยในการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถจำแนกออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ ขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยได้ทำการเปรียบเทียบข้อมูลที่มีชนิดเดียวกันหรือมีเนื้อหาเดียวกันจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ มีความแม่นยำ และมีความสมบูรณ์ของข้อมูล ขั้นตอนที่ 2 ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะของการพรรณนา

ผลการวิจัย

ในส่วนของผลการศึกษาประกอบไปด้วยประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น คือ 1) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทาง 2) ข้อวิจารณ์และปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง 3) ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง ได้เริ่มมีความเด่นชัดมากขึ้นตั้งแต่วันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2549 ภายหลังจากได้รับพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ซึ่งการแสดงบทบาททางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นการแสดงบทบาทเชิงรุกขององค์กรตุลาการ (Judicial Activism) จากการศึกษาพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจวินิจฉัยปัญหาทางการเมืองในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง

นับตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญได้ก้าวเข้ามามีบทบาทบนเวทีการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจวินิจฉัยปัญหาทางการเมืองในประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง 2 ครั้ง โดยในครั้งที่ 1 เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 9/2549 วินิจฉัยให้การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะจัดคูหาเลือกตั้งหันหน้าเข้าหาผนัง เป็นการจัดคูหาเลือกตั้งที่ไม่ชอบธรรม(Boramanand, 2014) ครั้งที่ 2 เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีความวินิจฉัยที่ 5/2557 โดยวินิจฉัยว่า การเลือกตั้งใน วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้พร้อมกันทั่วทั้งราชอาณาจักร(Sakduang, 2015)

2) ประเด็นที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง และการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของนักการเมือง

ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจวินิจฉัยยุบพรรค การเมือง 2 ครั้ง ส่งผลให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบมากถึง 7 พรรค และกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี โดยในครั้งที่ 1 เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ตุลาการ

รัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 โดยวินิจฉัยให้ยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย(Cabinet and the Government Gazette Press, 2007) และในครั้งที่ 2 เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 18/2551, 19/2551, 20/2551 วินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง 3 พรรค ได้แก่ พรรคสมัครพรรคไทย พรรคชาติไทย และพรรคพลังประชาชน (Chirakiti, 2009)

3) ประเด็นที่เกี่ยวกับการถอดถอนนักการเมืองออกจากตำแหน่ง

การแสดงบทบาทเชิงรุกของศาลรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง 3 คน ต้องพ้นจากตำแหน่ง กรณีแรกเป็นกรณีของอดีตนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช โดยในวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 12-13/2551 วินิจฉัยให้ นายสมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี เนื่องจากดำเนินการเป็นพิธีกรรายการ “ชิมไปบ่นไป” และรายการ “ยกโขยงหกโมงเช้า” (Suphasiri, 2010) กรณีที่สองเป็นกรณีของอดีตนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยในวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 9/2557 วินิจฉัยให้ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ้นจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี เนื่องจากใช้อำนาจแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งของนายถวิล เปลี่ยนศรี (“Unanimous Resolution of Constitutional Court to Discharge the Prime Minister and Assign the Cabinet to be on this duty excepts the minister who related to transfer “Thawin Pliansri””, 2014) กรณีที่สามเป็นกรณีของอดีตนายกรัฐมนตรีสมชาย วงศ์สวัสดิ์ การพ้นจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นผลกระทบมาจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน และตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลา 5 ปี

4) ประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจเชิงรุกก้าวกล้าแทรกแซงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภามาถึง 3 ครั้ง โดยกรณีแรก เป็นกรณีที่รัฐบาลในสมัยนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้พยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 แต่ในวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 โดยวินิจฉัยให้รัฐบาลยกเลิกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (J. Soraphong, 2012) กรณีที่สอง เป็นกรณีที่รัฐบาลในสมัยนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้พยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่ในวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 โดยวินิจฉัยว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนของที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่ไม่ได้มาซึ่งอำนาจที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยมีลักษณะล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Samudavanija, 2014) กรณีที่สาม เป็นกรณีที่รัฐบาลในสมัยนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้พยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 แต่แล้วในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 1/2557 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 190 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่เข้าข่ายกระทำ

การให้ได้มาซึ่งอำนาจปกครอง โดยไม่เป็นไปตามวิถีทางตามรัฐธรรมนูญ สืบเนื่องจากการอภิปรายในวาระที่ 1 ในชั้นรับหลักการกระทำโดยรวบรัด และกำหนดเวลาในการแปรญัตติสั้นเกินไป เป็นการกระทำที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุม(The Secretariat of the House of Representatives, 2016)

ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจโดยอาศัยกลไกการตีความรัฐธรรมนูญ ในการเข้าแทรกแซงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลง โดยไม่ได้ผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมที่ถูกต้อง โดยเฉพาะให้กรณีการตีความมาตรา 68

2. ข้อวิจารณ์และปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง

จากการศึกษาพบว่า บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ทั้งจากนักวิชาการในสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ โดยประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุด คือกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตีความมาตรา 68 แห่งรัฐธรรมนูญฯ เพื่อขยายเขตอำนาจของตนในการรับคำร้องไว้พิจารณา และอาศัยอำนาจตามมาตรา 68 สั่งให้รัฐสภาเร่งกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่มีบทบาทโดดเด่นมากที่สุด ในการวิพากษ์วิจารณ์ถึงการแสดงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง ได้แก่ “คณะนิติราษฎร์” ซึ่งเป็นกลุ่มคณาจารย์จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติราษฎร์ได้ออกแถลงการณ์ต่อต้านการก่อกองรัฐประหาร และวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหลายครั้ง โดยคณะนิติราษฎร์ได้ออกแถลงการณ์วิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 ได้อย่างน่าสนใจ ซึ่งมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ในคำวินิจฉัยนี้ ที่ศาลรัฐธรรมนูญกล่าวอ้าง “หลักนิติธรรม” อย่างเลื่อนลอยเพื่อสร้างอำนาจให้ตนเองเข้าควบคุมขัดขวางเสียงข้างมากจนทำให้ความต้องการของเสียงข้างน้อยบรรลุผล จึงมิใช่การปรับใช้ “หลักนิติธรรม” เพื่อคุ้มครองเสียงข้างน้อย แต่เป็นการช่วยเหลือเสียงข้างน้อยจนมีผลทำลายเจตจำนงของเสียงข้างมาก รังแกเสียงข้างมาก เบียดขับให้เสียงข้างมาก “ไม่มีที่อยู่ที่ยืน” และสถาปนา “เผด็จการของเสียงข้างน้อย” ขึ้นในที่สุด

ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญอ้าง “หลักนิติธรรม” ตามมาตรา 3 วรรคสองเพื่อสถาปนาอำนาจของตนเองในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผ่านมาตรา 68 นั้น หากพิจารณาจากถ้อยคำของบทบัญญัติในมาตรา 68 แล้ว เห็นได้ว่า มาตรา 68 เป็นกรณีที่มีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากมีผู้ทราบเรื่องดังกล่าว ผู้นั้นสามารถเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอ

ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว เหตุแห่งการเสนอคำร้องตามมาตรา 68 จึงต้องเป็นกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพกระทำการ แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีนี้เป็นกรณีที่รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรผู้ทรงอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มิใช่กรณีที่ “บุคคล” หรือ “พรรคการเมือง” ใช้ “สิทธิและเสรีภาพ” ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 68 วรรคสอง กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หมายความว่า บุคคลต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดก่อน ภายหลังจากอัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมีมูล อัยการสูงสุดจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้ไม่ได้มีการยื่นคำร้องผ่านอัยการสูงสุด แต่เป็นการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญก็รับคำร้องไว้พิจารณาทั้งๆ ที่ตามข้อเท็จจริง ผู้ร้องไม่ได้เสนอเรื่องผ่านอัยการสูงสุดตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ในคำวินิจฉัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนิการว่า รัฐสภาได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการขั้นตอน แต่เมื่อพิจารณาการรับคำร้องในคดีนี้ของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นศาลรัฐธรรมนูญเองต่างหากที่ไม่เคารพกระบวนการขั้นตอนก่อนการยื่นคำร้องดังที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 68 อีกทั้งคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้ยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพกระทำการของบุคคลอันเป็นวัตถุประสงค์ที่ตามมาตรา 68 แต่ประการใด

ด้วยเหตุผลทั้งปวงที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าศาลรัฐธรรมนูญจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญสถาปนาอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ขึ้นมาเอง โดยที่ไม่มีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้ จึงเป็นการขยายแดนอำนาจออกไปจนศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรที่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญและอยู่เหนือองค์กรทั้งปวงของรัฐ มีผลเป็นการทำลายหลักนิติรัฐ ประชาธิปไตยลง ก่อให้เกิดสภาวะการณ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสูงสุดเด็ดขาด ความร้ายแรงดังกล่าวย่อมส่งผลให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนี้เสียเปล่าและไม่มีผลใดๆ ในทางกฎหมาย” (Nitirat, 2013)

โดยปกติแล้วอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของรัฐสภา ซึ่งเป็นไปตามกลไกที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจมีกรณีที่รัฐธรรมนูญได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยไม่ได้เป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง คือกรณีที่ยังคงครตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ติความบทยุติในรัฐธรรมนูญจนมีผลในทางกฎหมาย เป็นการเปลี่ยนแปลงบทยุติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นๆ ซึ่งการตีความมาตรา 68 ที่ผิดเพี้ยนของศาลรัฐธรรมนูญ เสมือนว่าศาลรัฐธรรมนูญได้เขียนรัฐธรรมนูญขึ้นเอง อันเป็นการละเมิดเขตอำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และย่อมส่งผลกระทบต่อหลักการทางประชาธิปไตย นอกจากคณะนิติราษฎร์แล้ว การใช้และ

ตีความมาตรา 68 ของศาลรัฐธรรมนูญ ยังได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในแวดวงวิชาการ ดังต่อไปนี้

นันทวัฒน์ บรมานันท์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงผลกระทบของการใช้และตีความมาตรา 68 โดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลเสียต่อระบบกฎหมายและโครงสร้างของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ดังต่อไปนี้

“ผมเฝ้ามองดูเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับด้วยความเศร้าใจ ระบบถูกทำลายโดยทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างก็ยอมรับโดยปริยายกับการทำลายระบบนั้น ไม่มีใครกล้าลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อให้สิ่งที่ถูกต้องดำเนินต่อไปอย่างถูกต้อง

จริงอยู่ที่มีผู้คนจำนวนหนึ่งยอมให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อขยายอำนาจของตนเองได้ แต่การยอมในลักษณะเช่นนั้นจะทำให้สิ่งที่ไม่ถูกต้องกลายเป็นสิ่งที่ถูกต้องได้เลยหรือและที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ จะนำมาใช้ได้หรือไม่

เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณากันให้ละเอียดลึกซึ้ง เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ และรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้เลยไม่ว่าจะเป็นกรณีใด เมื่อมี “กองเชียร์” ที่เข้มแข็งประกอบกับมีอำนาจ “ยุบพรรคการเมือง” อยู่ในมือ ศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถใช้อำนาจได้เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเอาไว้ได้โดย “นักการเมือง” ฝ่ายที่ต้องได้รับผลกระทบโดยตรงจากการใช้อำนาจนั้นก็ “ไม่กล้า” ที่จะออกมา “ต่อกร” กับการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ด้วยเกรงว่าหาก “ไม่เชื่อฟัง” ศาลรัฐธรรมนูญแล้วก็อาจเป็น “เหตุ” ที่นำไปสู่การยุบพรรคการเมืองในที่สุด

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากมายเหลือล้น มากจนถึงขนาดดำเนินการต่างๆที่ตนเองไม่มีอำนาจได้ การกระทำของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นภัยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง” (cited in Dailyworldtoday, 2013)

นิธิ เอียวศรีวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านประวัติศาสตร์ ซึ่งคร่ำหวอดในด้านประวัติศาสตร์การเมืองไทย ได้วิพากษ์วิจารณ์ความผิดพลาดของศาลรัฐธรรมนูญในการตีความมาตรา 68 แห่งรัฐธรรมนูญฯ อันเป็นการขยายเขตอำนาจของตนเอง และแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ทางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

“ตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญนั้น จำเป็นต้องยื่นเรื่องผ่านอัยการสูงสุด แต่ศาลรัฐธรรมนูญทราบ เพราะแม้แต่ในเว็บไซต์ของศาลรัฐธรรมนูญเอง ก็ได้ระบุชัดเจนว่าสิทธิพลเมืองในเรื่องนี้ต้องยื่นผ่านอัยการสูงสุดเท่านั้นยากที่จะคิดว่า บุคคลซึ่งเป็นองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญ

จะอ่านกฎหมายไม่แตกได้ถึงเพียงนั้น และยากยิ่งขึ้นไปใหญ่ที่คิดว่าเขาเหล่านั้นประเมินไม่ได้ว่า นักกฎหมายอื่นๆ อีกมากในประเทศไทยจะไม่สามารถมองเห็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยเจตนาของ ศาลและชี้ให้สาธารณชนเห็น

แม้กระนั้นศาลรัฐธรรมนูญก็รับเรื่องราวจากผู้ร้องไว้พิจารณา ซ้ำยังออกคำสั่งที่ไม่ชอบ เพราะคำสั่งนั้นอีก เจตนาจึงไม่น่ามุ่งไปสู่การยุบพรรคเพื่อไทย เพราะอุปสรรคกฎหมายที่ขวางกั้น ทำให้ดูจะเป็นไปไม่ได้เอาเลย มันโง่งมแสบไม่ต่างอะไรจากการยึดอำนาจด้วยกำลังทหาร จะต้องเผชิญกับการต่อต้านไม่ต่างกัน ลู้ใช้กำลังทหารมาแต่ต้นเลยมีง่ายกว่าหรือ

เจตนาของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นเจตนาทางการเมืองเฉพาะหน้า คือเจตนาที่จะ ให้การกระทำของตนมีผลต่อเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” (Aeusrivongse, 2012)

ปิยบุตร แสงกนกกุล อาจารย์จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้วิพากษ์วิจารณ์ถึง ผลกระทบจากการแสดงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ในการใช้และตีความมาตรา 68 อันเป็นการกระทำที่ เป็นการแทรกแซงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

“เมื่อศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นเพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญ แต่กลับเป็นองค์กร ที่ละเมิดรัฐธรรมนูญเสียเอง จึงส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ต่อไปนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้กุมชะตากรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญทุกครั้ง
2. ลำดับชั้นของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อำนาจที่ รับมาจากรัฐธรรมนูญ จะเสียไปทั้งหมด
3. การสั่งให้รัฐสภาระงับการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ชั่วคราวไม่มีรัฐธรรมนูญเขียนไว้เลย แต่ ศาลรัฐธรรมนูญยังสามารถไปเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ นั่นหมายความว่า อนาคตอาจมีอีก

สามารถกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญแทรกแซงก้าวก่ายอำนาจนิติบัญญัติ เพราะศาล รัฐธรรมนูญทำได้ ในกรณีตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ครั้งนี้เป็นกรณี ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาล้ำแดนอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ย้ำ ศาลรัฐธรรมนูญเข้า มาล้ำแดนอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” (cited in Dailyworldtoday, 2013)

การตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ของตนเองและการใช้อำนาจก้าวก่ายแทรกแซงอำนาจอื่นของ ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่ไม่มีความสำรวมในการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการ ซึ่งแตกต่างจากหลักการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการ ที่ ซีรียูท บุนยุมิ นำมาเทียบเคียง เพื่อสนับสนุนแนวคิด “ตุลาการภิวัตน์” ของตน การใช้อำนาจเชิงรุกขององค์กรตุลาการ จะเป็นการทำลาย

โครงสร้างของระบบประชาธิปไตยและนำไปสู่รัฐตุลาการในที่สุด ปิยบุตร แสงกนกกุล อาจารย์จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้วิพากษ์วิจารณ์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญตามหลัก Judicial Review, Judicial Activism, Constructive Interpretation ซึ่งเป็นการโต้แย้งแนวคิด “ตุลาการภิวัตน์” ของ ธีรยุทธ บุญมี ไว้อย่างแหลมคม ดังต่อไปนี้

“จากปรากฏการณ์ “ตุลาการภิวัตน์” ตลอดเกือบสามปี ผู้เขียนยืนยันว่าไม่ใช่ “การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการ” (Judicial Review)

ต้องไม่ลืมว่าอีกมุมหนึ่งหลักนิติรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตยก็เรียกร้องให้มีการแบ่งแยกอำนาจ และจำเป็นต้องหาดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างองค์กรใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย องค์กรตุลาการเองก็เช่นกัน ต้องตระหนักอยู่เสมอว่าตนมีอำนาจ “เชิงรับ” ศาลไม่อาจควบคุมองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารได้ทุกกรณี

ผู้เขียนยังเห็นอีกว่าปรากฏการณ์ “ตุลาการภิวัตน์” ในประเทศไทยตลอดสามปีที่ผ่านมา ไม่ใช่การตัดสินคดีความอย่างก้าวหน้า (Judicial Activism) และไม่ใช่การตีความกฎหมายอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Interpretation) เพราะการตัดสินคดีความอย่างก้าวหน้าคือการที่ผู้พิพากษาพยายามใช้และตีความกฎหมายอย่างสร้างสรรค์ เพื่อวินิจฉัยคดีให้เกิดผลไปในทางขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนออกไปมากขึ้น การตัดสินคดีความอย่างก้าวหน้าจึงไม่ใช่การตัดสินคดีความเพื่อปราบศัตรูทางการเมืองชั่วตรงข้าม ไม่ใช่การตัดสินคดีความเพื่อ “ปลด” นักการเมือง ไม่ใช่การตัดสินคดีความเพื่อตามบุปพรรคการเมือง ไม่ใช่การตัดสินคดีความที่แทรกแซงเข้าไปในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอันเป็นอำนาจของรัฐบาลโดยแท้

เจตนาของผู้เขียนไม่ได้ต้องการ “รี้อ-ลัม” อำนาจตุลาการ หรือเปลี่ยนแปลงให้องค์กรตุลาการต้องมาจากการเลือกตั้งเพื่อความชอบธรรมทางการเมือง เพียงแต่เห็นว่า “ตุลาการภิวัตน์” ที่ผ่านมานี้ไม่สอดคล้องกับหลักการนิติรัฐ-ประชาธิปไตย และข้อเสนอ “ตุลาการภิวัตน์” ของธีรยุทธ บุญมี ไม่ถูกต้อง เป็นการนำมาพูดไม่หมด ตุลาการภิวัตน์ เวอร์ชัน ธีรยุทธ บุญมี ไม่มีอะไรมากไปกว่าการประดิษฐ์ถ้อยคำสวยหรู และหยิบยกกรณีของต่างประเทศมาเพียงแต่ชื่อโดยจงใจละทิ้งเนื้อหาสาระสำคัญ ทั้งนี้ก็เพื่อนำมารับใช้ความคิดบางประการของเขาเท่านั้นเอง” (Saengkanokkul, 2009)

นอกจากนี้ เกษียร เตชะพีระ อาจารย์จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับผลกระทบของกระบวนการตุลาการภิวัตน์ หากองค์กรตุลาการแสดงอำนาจเชิงรุก (Judicial Activism) มากเกินไป ไว้อย่างน่าสนใจ ดังต่อไปนี้

“หากมองดูประสบการณ์ของประเทศต้นตำรับประชาธิปไตยตะวันตกชุดเดียวกันจากอีกมุมหนึ่ง จะพบว่า มีข้อควรคำนึงเกี่ยวกับกระบวนการตุลาการวิวัฒนาการเหมือนกัน ดังต่อไปนี้คือ

1) พึงระมัดระวังว่ากระบวนการตุลาการวิวัฒนาการอาจเปิดช่องให้นำไปสู่ “ตุลาการธิปไตย” หรือการปกครองโดยฝ่ายตุลาการ (Judicial rule) ไม่เพียงแต่การตรวจสอบเชิงหลักกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Judicial Review) เท่านั้น

2) หากถึงขั้นนั้น แทนที่ศาลจะเป็นกลไกอันจำเป็นและเป็นประโยชน์เพื่อเหนี่ยวรั้งจำกัดลัทธิเสียงส่วนใหญ่ การณ์จะกลับกลายเป็นว่า ศาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (an unelected court) จะเข้าแทนที่เสียงข้างมากในฐานะกลไกหลักทางนิติบัญญัติไปเสีย

3) กล่าวในทางทฤษฎี ขบวนการตุลาการวิวัฒนาการเป็นคุณตรงที่มันช่วยหลีกเลี่ยงป้องกันลัทธิยึดติดตัวบทหรือยึดติดเจตนารมณ์ดั้งเดิมของรัฐธรรมนูญเป็นเกณฑ์แบบแห้งแล้งตรงตายตัวตายเดียว (textualism and originalism) ทว่าในทางกลับกันตุลาการวิวัฒนาการก็อาจมีโทษหากล้ำเส้นเกินเลยกลายเป็นลัทธิเอาอำนาจตุลาการไปเคลื่อนไหวทางสังคมและ/หรือการเมืองแบบไม่บันยะบันยัง (unconstrained judicial activism)

4) ความเสี่ยงอันตราย (risk) ในกรณีหลังอยู่ตรงฝ่ายตุลาการอาจถูกชักจูงให้ดำเนินกระบวนการตุลาการวิวัฒนาการไขว่ไขว่ไปตามอุดมการณ์ของเสียงข้างน้อยต่างๆ (minoritarian ideologies) หรือแม้แต่กระแสอารมณ์วูบไหวชั่วคราวช่วยยามของเสียงข้างมาก (the majoritarian passions of the moment)” (Tejapira, 2008)

3. ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ 2 แนวทาง ดังต่อไปนี้

1) ยุบศาลรัฐธรรมนูญ และให้ตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดวิธีการสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน คุณูปการสำคัญของการยุบศาลรัฐธรรมนูญ คือการแก้ไขปัญหาความชอบธรรมในการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และถึงแม้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดปัจจุบันจะสิ้นวาระลง แต่ในส่วนกระบวนการสรรหาที่ยังคงขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน

2) คงไว้ซึ่งสถานภาพของศาลรัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจในการถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นรายบุคคล อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นรายบุคคลจะเป็นช่องทางหนึ่งในการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นที่เป็นไปได้ยาก

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ไม่ว่าจะการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญจะออกมาในรูปแบบใดก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขคือรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญอันเป็นผลผลิตที่มาจากการทำงานของรัฐประหารไม่มีความเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะในหมวดที่ 10 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ควรปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะในส่วนที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ควรแก้ไขให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน และกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงวิधिพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจน นอกจากนี้ควรเสนอแนะให้ศาลรัฐธรรมนูญตระหนักถึงความสำคัญของหลักการจำกัดอำนาจตนเอง (Self-Restraint) ให้มากขึ้น

สรุปและอภิปรายผล

ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองที่เริ่มต้นความรุนแรงในปี พ.ศ. 2549 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง หรือที่นักวิชาการบางท่านได้ขนานนามว่า “ตุลาการภิวัฒน์” ได้มีความชัดเจนมากขึ้น หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ได้มีพระราชดำรัสต่อคณะตุลาการศาลฎีกาและศาลปกครองวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรตุลาการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง

ซึ่งตลอดระยะกว่าทศวรรษที่บรรยากาศทางการเมืองเต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่างสองขั้วอำนาจ ศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทอย่างมากชนิดที่เรียกได้ว่าไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เริ่มต้นโดยการล้มการเลือกตั้ง เพียงเพราะ กกต. จัดคูหาเลือกตั้งหันหน้าเข้าผนัง

หลังจากนั้นได้ทำการยุบพรรคไทยรักไทยและปลดนายกรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนออกจากตำแหน่งด้วยเหตุผลเพียงเพราะทำกับข้าวออกทีวี หลังจากนั้นไม่นานศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการยุบ 3 พรรคใหญ่ ต่อมาในยุคสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นับว่าเป็นยุคที่ศาลรัฐธรรมนูญแสดงบทบาทได้อย่างโดดเด่นมากที่สุด และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงบทบาทก้าวกล้าอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างโจ่งแจ้ง

บทบาทเชิงรุกที่กล่าวได้ว่า ถูกแสดงออกมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องรักษาเครือข่ายอำนาจ “รัฐเร้นลึก” โดยมุ่งกวาดล้างศัตรูทางการเมืองฝ่ายตรงข้าม ที่ได้ก้าวขึ้นมาท้าทายต่ออำนาจรัฐเร้นลึก (Merieau, 2016) นับเป็นที่ครหาและถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในแวดวงวิชาการทั้งในสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะการตีความกฎหมายที่ผิดเพี้ยนบิดเบือนหลักการทางรัฐธรรมนูญ เพื่อขยายเขตอำนาจของตนเอง อันเป็นก้าวล้ำอำนาจสถาบันรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจส่งร้ายต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักเสียงข้างมาก หลักสิทธิและเสรีภาพ หลักความเสมอภาค และหลักนิติรัฐ รวมไปถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจด้วย

การอาศัยกระบวนการโยงเรื่องการเมืองไปสู่ศาล (Judicialization of Politics) (Hirschl, 2008) เพื่อที่จะอ้างได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบด้วยอำนาจตามหลักการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review) แต่ควรพึงระลึกไว้เสมอว่าภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทั้งสามอำนาจต่างมีความเท่าเทียมกัน ไม่มีอำนาจหนึ่งอำนาจใดอยู่เหนืออำนาจอื่น องค์กรทั้งสามฝ่ายจำต้องรักษาดุลยภาพแห่งอำนาจโดยไม่อาจก้าวล่วงเขตแดนแห่งอำนาจของฝ่ายอื่นได้

หนทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้คือต้องปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยผู้เขียนเห็นด้วยกับการลดสถานะภาพจากศาลเป็นคณะตุลาการพิทักษ์ระบอบรัฐธรรมนูญ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นจากศาลรัฐธรรมนูญนั้น บ่มเพาะมาตั้งแต่จุดกำเนิดของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ถูกสถาปนาขึ้นโดยมุ่งใช้อำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลเป็นสำคัญ การถอดถอนตุลาการเป็นรายบุคคลไม่อาจช่วยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เพราะปัญหาได้เกิดจากตัวตุลาการเพียงองค์ประกอบเดียว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นได้หยั่งรากลึกลงไปถึงในระดับองค์กรและค่านิยมขององค์กรเสียแล้ว กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว องค์กรตุลาการมิได้รับการปฏิรูปใดๆเลย นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ถึงแม้ระบอบการปกครองจะเปลี่ยนจากระบอบเก่าเข้าสู่ระบอบใหม่ แต่ธรรมเนียมปฏิบัติ อุดมการณ์หรือความคิดความอ่านทางการเมืองขององค์กรตุลาการ ยังคงยึดโยงกับระบอบเดิม

การปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อนำสังคมการเมืองที่ถูกปกคลุมด้วยอำนาจเผด็จการ ได้กลับเข้าสู่บรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตยอีกครั้ง ซึ่งหากปล่อยให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตามระบอบประชาธิปไตย ได้ถูกเกลื่อนกลืนจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจเผด็จการแล้วไซ้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยคงไม่อาจ “ก้าวทัน” อารยประเทศ และ ไม่อาจ “ก้าวข้าม” ให้พ้นไปจากคำว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” หรือ “ประชาธิปไตยแบบไทยๆ” ไปได้

References

- Aeusrivongse, N. (2012). *Court Judgment*. Bangkok: Matichon.
- Baitonghang and Prachatai Political News Editorial Department. (Eds.). (2016, February 8). Vorajet Pakeerat: “Better No Constitutional Court”. *Prachatai*. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2016/02/63944>
- Boramanand, N. (2014, April 11). Vicious Decision. *INN News*. Retrieved from <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=529889>
- Cabinet and the Government Gazette Press. (2007). *Government Gazette of Constitutional Court Decision: Chartthaipattana Party, Thai Ground Party and Thai Rak Thai Party Abolishment Order 2nd Complete Edition*. Bangkok: Cabinet and the Government Gazette Press.
- Chirakiti, P. (2009, September). *The Effects of The Constitutional Court Decision: Study on Political Party Dissolved and Politic Development*. A Person Academic Document Submitted in Partial Fulfillment of The Requirement for The Programme of Senior Executives on Criminal Justice Administration 2009, National Justice Academy Office of Judiciary.
- Dailyworldtoday. (Ed.). (2013). *Royal Court Miracle*. Bangkok: Dailyworldtoday Co.,Ltd.
- Hirschl R. (2008). The judicialization of politics. *The Oxford handbook of law and politics*, 119-141.
- J. Soraphong, N. (2012). The Effects of Constitutional Court Decision No. 18-22/2555: Comparison with Previous Constitutional Court Decision [Electronics Copy]. *Journal of Constitutional Court*, 14(41), 1-22.
- Merieau, E. (2016). Thailand’s Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997-2015). *Samesky*, 14(1), 13-46.
- Nitirat. (2010, November 21). Nitirat: Review of “Constitutional Court Decision” in Case of: Democrat Party Abolishment Dismissal. *Prachatai*. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2010/12/32357>
- Pakeerat, V. (2012). *Breezing Ignition*. 2nd ed. Bangkok: openbooks.

- Saengkanokkul, P. (2009). *In the Name of the King, Democracy and Judge*. Bangkok: openbooks.
- Sakduang, S. (2014, March 21). "Void" 2nd February Election Retracing, Who would be responsibility?. *ISRANEWS*". Retrieved from https://www.isranews.org/isranews-scoop/28054-bb_28054.html
- Samudavanija, K. (2014). *Complete research: Constitutional Court Jurisdiction for Democracy and Citizens Liberties and Rights Protection Advancement*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Suphasiri, R. (2010). *Decade Thai Politics Summary*. Bangkok: Postbooks.
- Tejapira, K. (2008). *Cross-Road and Thorn Bush: Passage to Democracy*. Bangkok: Matichon.
- The Secretariat of the House of Representatives. (2016). *190th Article of Constitution of the Kingdom of Thailand, 2550 B.E., International Agreement Conduction*. Retrieved July 12, 2017, from http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/jun2559-3.pdf
- "Unanimous Resolution of Constitutional Court to Discharge the Prime Minister and Assign the Cabinet to be on this duty excepts the minister who related to transfer "Thawin Pliansri" ". (2014, May 7). *Prachatai*. Retrieved July 30, 2017, from <https://prachatai.com/journal/2014/05/53058>