



วารสาร ศาลรัฐธรรมนูญ Constitutional Court Journal

VOLUME 27 NUMBER 1 (JANUARY – JUNE 2025)

ปีที่ 27 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2568)



ISSN 3088-1188 (Print)

ISSN 3088-1625 (Online)



วารสารศาลรัฐธรรมนูญขอเชิญชวนส่งบทความทางวิชาการเพื่อตีพิมพ์
ปีที่ 27 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2568)



ขอเชิญชวน บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ บุคลากรในหน่วยงานเอกชน สถาบันการศึกษา
เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไป ร่วมส่งบทความทางวิชาการเพื่อเสนอตีพิมพ์
ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ



บทความที่ได้ลงตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ
(Peer Review) รูปแบบ Double Blinded จำนวนอย่างน้อย 3 คน

ขอบเขตเนื้อหา
บทความวิจัยและ
บทความวิชาการ
เกี่ยวกับ

- ✓ รัฐธรรมนูญ
- ✓ กฎหมายรัฐธรรมนูญ
- ✓ กฎหมายมหาชน
- ✓ สิทธิและเสรีภาพ
- ✓ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

กำหนดเผยแพร่ ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม



ส่งบทความได้ที่

E-mail: Seminar@constitutionalcourt.or.th



ส่งบทความได้ตั้งแต่บัดนี้จนถึง วันที่ 30 กันยายน 2568*
ดาวน์โหลดข้อกำหนดและหลักเกณฑ์การตีพิมพ์บทความ



* หากเกินกำหนดดังกล่าว กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์
ในการนำบทความของท่านเข้าสู่การพิจารณาในวารสารฉบับต่อไป

วารสารไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์ไม่ว่ากรณีใด ๆ
สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติม ติดต่อ กลุ่มงานสัมมนาและเผยแพร่กฎหมาย
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา โทร 02-141-7573 หรือ 02-141-7630



วารสาร
ศาลรัฐธรรมนูญ
Constitutional Court Journal

VOLUME 27 NUMBER 1 (JANUARY – JUNE 2025)

ปีที่ 27 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2568)



ISSN 3088-1188 (Print)
ISSN 3088-1625 (Online)

ศาลรัฐธรรมนูญ

Constitutional Court Journal

ปีที่ 27 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2568)

Vol. 27 No. 1 (January – June 2025)

ISSN: 3088-1188 (Print)

ISSN: (3088-1625) (Online)

วัตถุประสงค์

สนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน สิทธิและเสรีภาพ อำนาจอหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมและสนับสนุนให้นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่สนใจทั่วไป ได้มีโอกาสเผยแพร่ ผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัย

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

กองบรรณาธิการ

ศ. ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
ศ.กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	ราชบัณฑิต
ศ.พิเศษ นรนิติ เศรษฐบุตร	ราชบัณฑิต
ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศ. ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รศ. ดร.อุไร พวงศัจริน	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ปรึกษา

นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไฉ	เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ	รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
นายอดิเทพ อุษะพัฒน์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ว่าที่เรื่อตรี ดีเรก สุขสว่าง	รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คณะผู้จัดทำวารสาร

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์จากผู้เขียนไม่ว่าในกรณีใด ๆ

บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องผ่านการพิจารณาบทความ

โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) อย่างน้อย 3 ท่านต่อ 1 บทความ

ในรูปแบบปกปิดชื่อผู้แต่งและชื่อผู้พิจารณา (Double-blinded peer review)

จริยธรรมของบรรณาธิการ

1. บรรณาธิการมีหน้าที่ตรวจสอบเนื้อหาของบทความ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวารสารศาสตร์รัฐธรรมนูญ
2. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นต่อบทความที่ได้รับ ด้วยความเป็นกลาง
3. บรรณาธิการมีหน้าที่เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาด้วยความโปร่งใส ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน และเนื้อหาของบทความตรงตามความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิ
4. บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้เขียนหรือผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาประเมินบทความ
5. บรรณาธิการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับผู้เขียนบทความ และผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่ออ่านประเมินบทความ

1. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องประเมินบทความด้วยความเที่ยงตรง เป็นธรรม และมีความเป็นกลางทางวิชาการ
2. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องประเมินคุณภาพบทความ โดยไม่เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ของบทความที่พิจารณาแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้อง ในช่วงระยะเวลาประเมินบทความ
3. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องปฏิเสธการประเมินบทความ หากเห็นว่าผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนบทความ
4. ผู้ทรงคุณวุฒิควรให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์และสอดคล้องกับเนื้อหาของบทความแก่ผู้เขียนบทความ
5. ผู้ทรงคุณวุฒิอาจปฏิเสธการประเมินบทความได้ หากเห็นว่าเนื้อหาของบทความไม่ตรงกับสาขาวิชาที่ตนเชี่ยวชาญ
6. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบ หากบทความมีความเหมือนหรือซ้ำซ้อนกับผลงานอื่น ๆ
7. ผู้ทรงคุณวุฒิต้องดำเนินการประเมินบทความให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้ผู้เขียนสามารถปรับปรุงแก้ไขบทความได้ทัน และสามารถตีพิมพ์ตามกำหนดของวารสารศาสตร์รัฐธรรมนุญ

จริยธรรมของผู้เขียนบทความ

1. บทความที่ส่งมาพิจารณา ต้องเป็นผลงานใหม่ที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของวารสารอื่น
2. เนื้อหาในบทความต้องมีใช้การตัดทอนหรือคัดลอกมาจากบทความ หนังสือ ตำราหรืองานวิจัยของผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือขาดการอ้างอิงที่ถูกต้อง
3. ผู้เขียนต้องแก้ไขบทความตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่เป็นไปตามที่กำหนดอาจจะต้องเลื่อนการตีพิมพ์เผยแพร่บทความออกไป หรืออาจถูกถอดถอนออกจากการพิจารณาตีพิมพ์กับวารสารสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
4. ผู้เขียนต้องรับผิดชอบต่อความถูกต้องของบทความ รวมไปถึงการอ้างอิงผลงาน ภาพ ตารางหรืองานวิจัยของผู้อื่น หากมีกรณีการฟ้องร้องจะเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว ทางวารสารศาลรัฐธรรมนูญ จะไม่รับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น



ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ชื่อวารสาร: วารสารศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court Journal)

กำหนดเผยแพร่: 2 ฉบับ ต่อ ปี

ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

เจ้าของ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ Office of the Constitutional Court

วัตถุประสงค์: 1. เพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน สิทธิและเสรีภาพ อำนาจอหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

2. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่สนใจทั่วไป ได้มีโอกาสเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัย

ขอบเขตเนื้อหา: บทความวิจัยและบทความวิชาการทางด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน สิทธิและเสรีภาพ อำนาจอหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนประกอบของบทความ ประกอบด้วย

1. ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
2. ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
3. บทคัดย่อ (Abstract) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ความยาวไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ หรือไม่เกิน 300 คำ โดยมีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึง วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย ผลการวิจัย ข้อเสนอแนะ และคำสำคัญ (Keywords)
4. เนื้อหาของบทความ หรือบทวิจัย ประกอบด้วย
 - 4.1 บทนำ อธิบายความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย สมมติฐาน (ถ้ามี)
 - 4.2 ผลการวิจัย แสดงผลของการวิจัยและข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษาวิจัย มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม
 - 4.3 บทสรุป การสรุปผลที่ได้จากการวิจัย และข้อเสนอแนะ
 - 4.4 บรรณานุกรม ต้องสอดคล้องกับการอ้างอิงในเนื้อหาและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการเขียนอ้างอิงตามที่กำหนด

ในกรณีบทความต้นฉบับเป็นภาษาอังกฤษ ให้ระบุชื่อเรื่อง (Title) ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author) บทคัดย่อ (Abstract) และคำสำคัญ (Keywords) เป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น ทั้งนี้ เนื้อหาของบทความต้อง มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับบทความต้นฉบับที่เป็นภาษาไทยซึ่งประกอบด้วย บทนำ (Introduction) ผลการวิจัย (Content) บทสรุป (Conclusion) และบรรณานุกรม (Reference)

รูปแบบการจัดพิมพ์

1. เนื้อหาต้นฉบับ (ภาษาไทย หรือ ภาษาอังกฤษ) มีความยาวไม่เกิน 20 หน้า A4 โดยกำหนด ระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ขอบด้านบนและด้านล่าง 1 นิ้ว (2.54 เซนติเมตร)
- ขอบด้านซ้ายและด้านขวา 1.1 นิ้ว (2.8 เซนติเมตร)
- ขอบด้านขวา 1 นิ้ว (2.54 เซนติเมตร)

2. ใช้ตัวอักษรภาษาไทย/ภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วย TH SarabunPSK โดยมีขนาดตัวอักษร ดังนี้

- ชื่อเรื่อง: ขนาด 18 ตัวหนา
- ชื่อผู้เขียน: ขนาด 14 ปกติ
- ชื่อสังกัด: ขนาด 12 ปกติ
- เนื้อหาส่วนอื่น: ขนาด 16 ปกติ
- เียงอรรถท้ายหน้า: ขนาด 14 ปกติ

3. เว้นวรรคบรรทัดเดียว (Single-line spacing)

รูปแบบการอ้างอิง

(1) การอ้างอิงที่แยกจากเนื้อหา/เชิงอรรถ (Footnote) มีรูปแบบ ดังนี้

(1.1) หนังสือ

ชื่อและสกุลผู้แต่ง,/ชื่อหนังสือ/(ข้อมูลเพิ่มเติม,/พิมพ์ครั้งที่,/สำนักพิมพ์/ปี)/หน้าหรือย่อหน้าที่ อ้างถึง

ตัวอย่าง จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ (เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน 2543) 44.

(1.2) บทความในหนังสือ

ชื่อและสกุลผู้แต่ง,/ชื่อเรื่อง'/ใน/ชื่อบรรณาธิการ/(บรรณาธิการ)/ชื่อหนังสือ/(ข้อมูลเพิ่มเติม,/ พิมพ์ครั้งที่,/สำนักพิมพ์/ปี)/หน้าที่อ้างถึง.

ตัวอย่าง กรศุทธิ์ ขอฟ่วงกลาง, 'อิทธิพลของคำมั่นสัญญาในคำเสนอขงเวลา' ใน สุดา วิศรุตพิชญ์ และคณะ (บรรณาธิการ) 60 ปีดาราทพร (โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555) 25-40.

(1.3) วิทยานิพนธ์

ชื่อและสกุลผู้แต่ง,/ชื่อเรื่อง'/ (วิทยานิพนธ์ การค้นคว้าอิสระ หรือรายงานส่วนบุคคล/ชื่อปริญญา หรือชื่อหลักสูตร/ชื่อสถาบัน/ปี)/หน้าที่อ้างถึง.

ตัวอย่าง สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, ‘ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล: การศึกษาทางกฎหมาย เปรียบเทียบโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527) 130-133.

(1.4) บทความในวารสาร

ชื่อและสกุลผู้แต่ง./‘ชื่อเรื่อง’/(ปี)/ฉบับที่/ชื่อวารสาร/หน้าแรกของบทความ/หน้าที่อ้างอิง.

ตัวอย่าง อานนท์ มาเฝ้า, ‘สถานะทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ และสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา’ (2563) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 190, 195.

(1.5) เว็บไซต์

ชื่อและสกุลผู้แต่ง./‘ชื่อเรื่อง’/(ชื่อบล็อกหรือชื่อเว็บไซต์,/วัน/เดือน/ปี)/<URL>/สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี.

ตัวอย่าง สุวพงศ์ จังฝิ่งเพชร, ‘เวร และ กรรม: สถานีคิดเลขที่ 12’ (มติชนสุดสัปดาห์, 26 มกราคม 2568) <https://www.matichonweekly.com/column/article_825221> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2568.

(2) การเขียนบรรณานุกรมท้ายบทความ

(2.1) การอ้างอิงจากหนังสือ

ชื่อ สกุลผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อหนังสือ/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง เสน่ห์ จามริก. (2540). *การเมืองไทยกับการพัฒนารัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

Nafziger, E.W. (1977). *The economics of developing countries* (3rd edition). London: Prentice-Hall International.

(2.2) การอ้างอิงจากบทความในหนังสือ

ชื่อ สกุลผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทหรือชื่อบทความ/ใน/ชื่อบรรณาธิการ,/ชื่อหนังสือ/ (น./xx-xxx)./สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง อุกฤษณ์ แพทย์น้อย. (2530). หลักการที่แท้จริงของทฤษฎีสัญญาประชาคม ใน ธเนศ วงศ์ยานนาวา (บรรณาธิการ). *รัฐศาสตร์: ปรัชญาและความคิด*. (น. 57-59). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง กรุ๊ป.

(2.3) การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์

ชื่อ สกุลผู้เขียนวิทยานิพนธ์./ (ปีที่เผยแพร่)./ชื่อวิทยานิพนธ์/ระดับวิทยานิพนธ์/ชื่อสาขาวิชาหรือภาควิชา/ชื่อคณะ/ชื่อมหาวิทยาลัย.

ตัวอย่าง อนุสรณ์ อุณโณ. (2541). วิสามัญชาตกรรมและการลงทัณฑ์ในสังคมไทย วิทยานิพนธ์สังคม
ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

(2.4) การอ้างอิงจากบทความในวารสาร

(1) วารสารแบบเล่ม

ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ชื่อวารสาร./ปีที่/(ฉบับที่)./เลขหน้า.

ตัวอย่าง เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2549). แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงในประเทศไทย. วารสาร
ราชบัณฑิตยสถาน, 31 (4), 1140-1149.

(2) วารสารออนไลน์

ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ชื่อวารสาร./ปีที่/(ฉบับที่)./เลขหน้า./สืบค้นจาก/URL

ตัวอย่าง Chantana, C. (2019). A Cooling System for a Mushroom House for Use in the
Upper Central Region Climate of Thailand. Naresuan University Journal:
Science And Technology (NUJST), 27 (3), 10-19. สืบค้นจาก <https://doi:10.14456/nujst.2019.22>

(2.5) การอ้างอิงจากเว็บไซต์

ชื่อ สกุลผู้เขียน./ (วัน/เดือน/ปีที่เผยแพร่)./ชื่อบทความ./ชื่อเว็บไซต์./URL

ตัวอย่าง สุรชาติ บำรุงสุข. (7 สิงหาคม 2566). สงครามยูเครน : สงครามร้อนแรกในสงครามเย็นใหม่.
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยนเรศวร. [https://www.nupress.grad.nu.ac.th/
สงครามยูเครน](https://www.nupress.grad.nu.ac.th/สงครามยูเครน)

Sparks, D. (2019). *Women's wellness: Lifestyle strategies ease some bladder control problems*. Mayo Clinic. [https://newsnetwork.mayoclinic.org/
discussion/womens-wellness-lifestyle-strategies-ease-some-bladder-control-problems/](https://newsnetwork.mayoclinic.org/discussion/womens-wellness-lifestyle-strategies-ease-some-bladder-control-problems/)

การพิจารณารับบทความ

1. ผู้เขียนสามารถส่งต้นฉบับบทความทางวิชาการในรูปแบบไฟล์เอกสาร **word และ pdf** มาที่อีเมล Seminar@constitutionalcourt.or.th โดยต้องเป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่
ที่ใดมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในสื่อสิ่งพิมพ์ใด ๆ เว้นแต่เป็นการเรียบเรียงขึ้นใหม่
ในกรณีบทความที่เสนอเข้ามาเพื่อตีพิมพ์ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย
หรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานใด ให้ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

2. กองบรรณาธิการพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตและความเหมาะสมของเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของวารสาร ตลอดจนรูปแบบการพิมพ์ตามข้อกำหนด หากกองบรรณาธิการเห็นว่าควรรับผลงานของผู้เขียนไว้พิจารณา ผลงานจะได้รับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป แต่หากกองบรรณาธิการเห็นว่าไม่ควรรับผลงานของผู้เขียนไว้พิจารณา ผลงานจะไม่ได้รับการพิจารณาตีพิมพ์ ทั้งนี้ กองบรรณาธิการจะแจ้งผลการพิจารณาในขั้นต้นให้ผู้เขียนทราบโดยไม่ชักช้า

3. ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกอ่านประเมินเนื้อหาของบทความเพื่อควบคุมคุณภาพทางวิชาการ จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน/บทความ ด้วยวิธีการประเมินแบบ Double-blinded peer review โดยจะแจ้งผลการประเมิน 3 รูปแบบ ได้แก่

(1) “เห็นสมควรให้ตีพิมพ์โดยไม่มีการแก้ไข” ผลงานจะได้รับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

(2) “เห็นสมควรให้แก้ไข และเมื่อแก้ไขแล้ว ให้ส่งกลับมาที่ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพิจารณาอีกครั้งหรือให้บรรณาธิการพิจารณาได้ทันที” โดยเมื่อผู้เขียนแก้ไขตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิหรือบรรณาธิการแล้ว ผลงานจะได้รับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ หลังจากได้รับผลการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิหรือบรรณาธิการครั้งที่สอง กองบรรณาธิการพิจารณาตีพิมพ์ผลงานของผู้เขียนอีกครั้ง โดยกองบรรณาธิการสงวนสิทธิในการตรวจ แก้ไข ขอข้อมูลเพิ่มเติม และจัดรูปแบบก่อนการตีพิมพ์ เพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบและรายละเอียดที่วารสารศาสตร์ธรรมนุญกำหนด ซึ่งกองบรรณาธิการอาจส่งผลงานคืนไปให้ผู้เขียนแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมได้

(3) “เห็นสมควรปฏิเสธการพิมพ์” ผลงานจะไม่ได้รับการพิจารณาตีพิมพ์

4. กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ไม่พิจารณาคัดเลือกบทความที่ผู้เขียนมิได้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการ และผลการวินิจฉัยของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

5. ผู้เขียนบทความทางวิชาการจะได้รับค่าตอบแทนในการเขียนบทความ เมื่อได้มีการนำบทความทางวิชาการลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารศาสตร์ธรรมนุญ ตามอัตราที่กำหนดไว้

วารสารศาสตร์ธรรมนุญไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์จากผู้เขียนบทความไม่ว่ากรณีใด ๆ

สามารถสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ กลุ่มงานสัมมนาและเผยแพร่กฎหมาย สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (อาคารเอ) ชั้น 5 เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 หรือ โทรศัพท์หมายเลข 0 2141 7573 และ 0 2141 7998 ในวันเวลาราชการ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจัดพิมพ์เผยแพร่วารสารศาลรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน สิทธิและเสรีภาพ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่สนใจทั่วไป ได้มีโอกาสเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ และผลงานวิจัย

วารสารศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นฉบับปีที่ 27 เล่มที่ 1 เดือนมกราคม – มิถุนายน 2568 ปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดทำวารสารศาลรัฐธรรมนูญ โดยแต่งตั้งกองบรรณาธิการของวารสารศาลรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้น ประกอบไปด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน และกำหนดให้บทความต้องได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิประเมินคุณภาพเนื้อหาของบทความไม่น้อยกว่า 3 คน ด้วยวิธีการประเมินแบบปกปิดชื่อผู้แต่งและชื่อผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (Double-blinded peer review) เพื่อให้บทความที่ตีพิมพ์ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญมีคุณภาพยิ่งขึ้น

เนื้อหาในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย บทความพิเศษของ ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ในหัวข้อ “ศาลรัฐธรรมนูญกับการก้าวเข้าสู่ทศวรรษที่ 4 - บทบาทและความคาดหวัง” บทความพิเศษจาก ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” และบทความจาก ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรรณชัย บุญบำรุง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ นำเสนอบทความ “หลักและระบบวิธีพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ”

สำหรับบทความวิจัยและบทความวิชาการที่ผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิแบบ Double-blinded peer review จำนวน 5 บทความ ได้แก่ (1) “สิทธิทางศาลกับปัญหาคำร้องฟุ่มเฟือย ช้ำซาก หรือโดยไม่สุจริตในศาลรัฐธรรมนูญไทย : ความท้าทายของกระบวนการยุติธรรมและแนวทางแก้ไข” โดย นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว (2) “การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบนพื้นฐานกลไกที่เชื่อมโยงกับประชาชน : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย” โดย นางสาวกนกวรรณ พรประสิทธิ์ (3) “ความเสมอภาคของคู่ความในคดีอาญากรณีอัยการสูงสุดรับรองฎีกาของพนักงานอัยการในคดีค้ามนุษย์: บทวิเคราะห์

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567” โดย ร้อยตำรวจโท ดร.อุทัย อาทิวา (4) “สารัตถะแห่งรัฐธรรมนูญ: อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญในฐานะกรอบของการจัดทำรัฐธรรมนูญไทย” โดย ดร.อภิณพ อติพิบูลย์สิน และ (5) “บทสำรวจแนวคิดและบทบัญญัติว่าด้วยพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติเจ้าหน้าที่ของรัฐกับข้อสังเกตบางประการในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีรวัฒน์ จันทโชติ

ทำยนี้ กองบรรณาธิการ ขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่านที่ให้เกิดการสร้างสรรคบทความหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นประโยชน์กับท่านผู้อ่าน ทั้งนี้ หากท่านผู้อ่านมีข้อเสนอแนะประการใดต่อการจัดทำวารสารศาลรัฐธรรมนูญ กองบรรณาธิการขอน้อมรับด้วยความยินดียิ่ง

บรรณาธิการ

สารบัญ

บทสัมภาษณ์พิเศษ

- ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
หัวข้อ “ศาลรัฐธรรมนูญกับการก้าวเข้าสู่ศวรรษที่ 4 - บทบาทและความคาดหวัง” 11

บทความพิเศษ

- เรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” 18
โดย ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
- “หลักและระบบวิธีพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ” 37
โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรรณชัย บุญบำรุง

บทความวิชาการ

- “สิทธิทางศาลกับปัญหาคำร้องฟุ่มเฟือย ข້าซาก หรือโดยไม่สุจริตในศาลรัฐธรรมนูญไทย:
ความท้าทายของกระบวนการยุติธรรมและแนวทางแก้ไข” 66
โดย นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว
- “การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบนพื้นฐานกลไกที่เชื่อมโยงกับประชาชน :
ศึกษาเปรียบเทียบประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย” 124
โดย นางสาวกนกวรรณ พรประสิทธิ์
- “ความเสมอภาคของคู่ความในคดีอาญากรณีอัยการสูงสุดรับรองฎีกาของพนักงานอัยการในคดีค้ำมนุษย์:
บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567” 159
โดย ร้อยตำรวจโท ดร.อุทัย อาทิวา
- “สารัตถะแห่งรัฐธรรมนูญ: อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญในฐานะกรอบของการร่างรัฐธรรมนูญไทย” 179
โดย ดร.อภินิพ อติพิบูลย์สิน
- “บทสำรวจแนวคิดและบทบัญญัติว่าด้วยพฤติการณ์ร้ายผิดปกติเจ้าหน้าที่ของรัฐกับ
ข้อสังเกตบางประการในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567” 196
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีรวัฒน์ จันทโชติ

บทสัมภาษณ์พิเศษ

บทสัมภาษณ์

ศาสตราจารย์ ดร.บครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ หัวข้อ “ศาลรัฐธรรมนูญกับการก้าวเข้าสู่ศวรรษที่ 4 - บทบาทและความคาดหวัง”

วันพุธที่ 14 พฤษภาคม 2568

สัมภาษณ์โดย 1. นางสาวพัชรี อินทรวีเชียร เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ
2. นายกิตตินันท์ จงอารี นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ



1. “เสี้ยวหลัง แลหน้า” ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีบทบาทสำคัญอย่างไร ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมและมีทิศทางพัฒนา บทบาทให้สอดคล้องกับการก้าวเข้าสู่ศวรรษที่ 4 อย่างไร

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม ถือเป็นหลักการ ชั้นพื้นฐานในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ลักษณะและขอบเขตของ การคุ้มครองดังกล่าว ย่อมแปรผันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญสองประการ ได้แก่ (1) พัฒนาการของประเทศนั้น ๆ และ (2) สภาพการเมืองการปกครองของรัฐนั้น ๆ หากพิจารณา พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ จะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญถือกำเนิดและพัฒนาบทบาท มาอย่างต่อเนื่อง จนสามารถจำแนกลักษณะของศาลรัฐธรรมนูญได้เป็น 3 รุ่น กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญ ในหลายประเทศเริ่มถือกำเนิดขึ้นอย่างแพร่หลายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ รุ่นแรก ก่อตั้งขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1946 - 1949 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับโครงสร้างการเมือง การปกครองแบบใหม่หลังสงคราม ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศ

ที่มีศาลรัฐธรรมนูญรุ่นที่ 3 โดยเริ่มจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ซึ่งเป็นช่วงเวลา que ระบบรัฐธรรมนูญไทยมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างครั้งสำคัญ ในระยะแรกของการก่อตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ มีบทบาทหลักในการคุ้มครองระบบการเมืองการปกครองของประเทศเป็นลำดับแรก ส่วนภารกิจ ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เกิดขึ้นภายหลัง และพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยจะเริ่มมีบทบาทอย่างเป็นทางการเมื่อศาลสามารถตั้งมั่นในระบบกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ได้แล้ว กล่าวคือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมิได้เป็นจุดเริ่มต้นของบทบาทศาลรัฐธรรมนูญ หากแต่ เป็นพัฒนาการที่ติดตามมาเมื่อสถาบันศาลรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับและดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ในระบบการเมืองและกฎหมาย

เมื่อพิจารณาลักษณะคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ จะพบว่าส่วนใหญ่ เกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองและการปกครอง ในขณะที่คดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนยังมีสัดส่วนไม่มากนัก หากพิจารณาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น สองภารกิจหลัก ได้แก่ (1) การวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งโดยมากเกิดจากการที่ศาลยุติธรรมมีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในระหว่าง การดำเนินคดี โดยบทบาทนี้ถือเป็นการคุ้มครองเชิงกระบวนการพิจารณา แม้จะมีความสำคัญในเชิง หลักการและกระบวนการยุติธรรม แต่ประชาชนทั่วไปอาจไม่ค่อยให้ความสนใจมากนัก เนื่องจากเป็น เรื่องเฉพาะคู่ความในคดีนั้น ๆ และ (2) การให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ในหลายประเทศ การฟ้องตรงเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนได้อย่าง มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 จะบัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องตรงไว้ แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินการดังกล่าวยังมี ข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนด เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องไว้ค่อนข้าง คร่งครัด ทำให้การเข้าถึงศาลโดยตรงของประชาชน ยังเป็นไปได้ไม่เต็มที่

นอกจากนี้ในบางประเทศ ศาลรัฐธรรมนูญ ยังมีอำนาจพิจารณาคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ของศาลอื่นได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้คดีถึงที่สุด ซึ่งช่วยให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญมีความรวดเร็ว และยืดหยุ่นยิ่งขึ้น แต่สำหรับประเทศไทย ระบบ การพิจารณาดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการได้



เนื่องจากมีความกังวลเรื่องความขัดแย้งระหว่างศาล และความซ้ำซ้อนของกระบวนการยุติธรรม โดยหลักการแล้ว ต้องรอให้ศาลที่พิจารณาคดีเป็นลำดับแรกมีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อน แล้วจึงสามารถส่งเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแล้ว แต่หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจไม่สามารถรับเรื่องไว้พิจารณา วินิจฉัยได้ กล่าวโดยสรุป ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกสำคัญในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ มีบทบาททั้งในการรักษาความเป็นระเบียบของระบบการเมืองการปกครอง และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่การจะทำให้บทบาทการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีความเข้มแข็ง และเป็นรูปธรรมได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยทั้งพัฒนาการทางการเมือง กฎหมาย และความพร้อมของระบบยุติธรรมโดยรวมของประเทศ

2. ในโลกยุคดิจิทัลปัจจุบัน ข้อมูลข่าวสารแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว ศาลรัฐธรรมนูญมีเทคโนโลยีในการสนับสนุนการดำเนินงาน ในมิติการเข้าถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และมีวิธีการสื่อสารอย่างไร

ปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้มีการยื่นคำร้องผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งถือเป็นการพัฒนาระบบการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมยุคดิจิทัล ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดข้อสังเกตในทางวิชาการอยู่สองประการสำคัญ ประการแรก การเปิดช่องทางการยื่นคำร้องทางอิเล็กทรอนิกส์ส่งผลให้ประชาชนมีความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้นในด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากสามารถดำเนินการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และครอบคลุมกลุ่มประชาชนในวงกว้าง ไม่จำกัดเพียงเฉพาะผู้ที่มิถุนีลำนานาใกล้กับศาลหรือมีศักยภาพในการเดินทางเข้าสู่ระบบยุติธรรมแบบดั้งเดิมเท่านั้น

ประการที่สอง แม้ระบบอิเล็กทรอนิกส์จะช่วยลดข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์และเวลา แต่ก็ยังมีความเสี่ยงในด้านความมั่นคงของข้อมูล โดยเฉพาะในบริบทที่ประชาชนบางส่วนยังขาดข้อมูลหรือความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอเกี่ยวกับการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Literacy) ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสี่ยงในการถูกโจรกรรมข้อมูล หรือการถูกละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมผ่านช่องทางเทคโนโลยีได้

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์จะเป็นพัฒนาการที่ส่งเสริมความเท่าเทียมและเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงความยุติธรรม แต่ก็จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์ความรู้ด้านดิจิทัลให้แก่ประชาชน และการวางมาตรการคุ้มครองข้อมูลที่รัดกุมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการใช้งานระบบดังกล่าวอย่างยั่งยืน

3. แนวทางการสร้างภาคีเครือข่ายในและต่างประเทศของศาลรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญของไทยได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) กับองค์กรในต่างประเทศในระดับที่น่าพอใจ อันสะท้อนถึงความมุ่งมั่นในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระดับนานาชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติในต่างประเทศจะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศยังมิได้มีการลงนาม MOU กับสถาบันการศึกษาชั้นนำในระดับสากลมากนัก ทั้งนี้ การลงนาม MOU อาจถือเป็น “ดาบสองคม” กล่าวคือ แม้จะเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างสถาบันต่าง ๆ แต่ในขณะเดียวกัน หากไม่มีการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม อาจนำไปสู่สภาพที่เป็นภาระหรือความคาดหวังที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละฝ่ายได้เช่นกัน ในเชิงหลักการ การลงนาม MOU ควรดำเนินการในระดับสำนักงาน โดยเฉพาะระหว่างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกับสำนักงานของหน่วยงานคู่ภาคี เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในลักษณะเชิงบริหาร ซึ่งเอื้อต่อการขับเคลื่อนกิจกรรมความร่วมมือในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

สำหรับในระดับภูมิภาค ศาลรัฐธรรมนูญไทยดำรงสถานะเป็นสมาชิกของสมาคมศาลรัฐธรรมนูญและสถาบันเทียบเท่าแห่งเอเชีย (Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions: AACC) และได้รับเกียรติให้ดำรงตำแหน่งประธานของสมาคมเป็นระยะเวลา 2 ปี โดยวาระการดำรงตำแหน่งจะสิ้นสุดลงในช่วงปลายปี พ.ศ. 2568 ซึ่งภายหลังจากนั้นจะมีการส่งมอบธงประจำตำแหน่งให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ในฐานะประธานสมาคมคนถัดไป อย่างไรก็ตาม การลงนามบันทึกความเข้าใจไม่ควรเป็นเพียงการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น หากแต่ควรได้รับการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมผ่านกิจกรรม ความร่วมมือ หรือโครงการที่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของความร่วมมือนั้นได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้ MOU มีคุณค่าและเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ



4. ในอนาคต ศาลรัฐธรรมนูญไทยควรมีบทบาทในการเสริมสร้างประชาธิปไตยและความมั่นคงทางการเมืองอย่างไร เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและสามารถลดความขัดแย้งในสังคมได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Democracy) อันหมายถึงการใช้หลักประชาธิปไตยภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญเป็นกลไกกำกับและควบคุมการใช้อำนาจรัฐอย่างมีขอบเขตและความรับผิดชอบ มิใช่การรับรอง “ประชาธิปไตยบริสุทธิ์” (Pure Democracy) หรือรูปแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบไร้ข้อจำกัด ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีรากฐานมาจากยุคหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส และได้รับการพัฒนาต่อมาในบริบทของสังคมเสรีนิยมโลกสมัยใหม่ ในทางทฤษฎี แม้ประชาธิปไตยบริสุทธิ์จะถูกกล่าวถึงในฐานะอุดมคติของการปกครองโดยประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ “ประชาธิปไตยบริสุทธิ์” แทบไม่มีอยู่จริงในระบบกฎหมายของรัฐชาติใด เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในแต่ละประเทศล้วนอยู่ภายใต้กรอบการรับรองของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ประชาชนจะมีสิทธิและเสรีภาพก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยยังมีลักษณะเป็นนามธรรมที่อาจถูกตีความได้หลากหลาย เมื่อกล่าวถึง “ประชาธิปไตย” จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดความหมายให้ชัดเจน ทั้งในด้านประเด็นที่กล่าวถึง และขอบเขตของการประยุกต์ใช้ มิฉะนั้นอาจมีการรับรู้ที่คลาดเคลื่อนและนำไปสู่ข้อถกเถียงทางวิชาการหรือทางนโยบายที่ไม่เกิดประโยชน์ในเชิงรูปธรรม

ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทสำคัญในการตีความและวินิจฉัยข้อพิพาทโดยอิงหลักการประชาธิปไตยที่ถูกจำกัดและออกแบบมาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มิใช่การสนับสนุนประชาธิปไตยในรูปแบบอิสระไร้กรอบ ซึ่งอาจขัดแย้งกับโครงสร้างของรัฐและหลักนิติธรรมที่รัฐธรรมนูญพึงคุ้มครอง



5. ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องให้ความสำคัญเพื่อรักษาความไว้วางใจจากประชาชนคืออะไร และศาลมีแนวทางในการพัฒนาองค์กรให้เป็นที่ยิ่งใหญ่ของประชาชนในระยะยาวอย่างไร

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญ ไม่เพียงแต่จำกัดอยู่ที่การวินิจฉัยข้อกฎหมายหรือการรักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น หากแต่ยังต้องเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งหมายความว่า ศาลต้องเป็นองค์กรที่มุ่งแก้ไขปัญหา มิใช่เป็นองค์กรที่สร้างปัญหาเพิ่มให้กับระบบการเมืองหรือกระบวนการยุติธรรมของประเทศในทางปฏิบัติ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและการปกครองในปัจจุบัน มักมิได้เกิดจากศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง หากแต่มีจุดกำเนิดจากองค์กรทางการเมือง องค์กรของรัฐ หรือแม้กระทั่งจากประชาชนเอง รวมถึงศาลอื่น ๆ ภายในระบบตุลาการ

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการสูงสุดด้านรัฐธรรมนูญ จึงควรให้ความสำคัญกับการพิจารณารับคำร้อง โดยไม่ควรเพิกเฉยต่อปัญหาที่เกิดจากองค์กรภายนอก เพียงเพราะไม่ใช่ต้นตอของปัญหานั้น อย่างไรก็ตาม การรับคำร้องเข้าสู่การพิจารณาไม่ใช่เป็นเพียงอำนาจตามดุลพินิจเท่านั้น แต่ยังต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ การพิจารณารับคำร้องในแต่ละคดีจำเป็นต้องผ่านการประชุมของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และมีมติเป็นเอกฉันท์หรือเสียงข้างมากตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกลไกการกลั่นกรองภายในที่รอบคอบและเป็นระบบ

นอกจากนี้ การวางบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องอยู่บนหลักความเป็นกลาง มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองหรือแรงกดดันจากสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาคดีสำคัญซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐ การวินิจฉัยต้องกระทำโดยรับฟังความจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน และหลีกเลี่ยงการรีบด่วนตัดสินใจในลักษณะด่วนสรุป เว้นแต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติตามบทบัญญัตินั้นโดยเคร่งครัด กล่าวโดยสรุป ศาลรัฐธรรมนูญควรดำรงบทบาทในลักษณะของ “องค์กรแก้ปัญหา” ที่อำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและโปร่งใสซึ่งหลักนิติธรรม โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในระดับระบบการเมือง และต้องรักษาความเป็นกลาง ความรอบคอบ และความยุติธรรมไว้ในทุกกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดี





บทความพิเศษ

ศาลรัฐธรรมนูญกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์*

โดยทั่วไปประเทศทั้งหลายมักจะมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมักบัญญัติให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยมีมาตรการคุ้มครองและปกป้องรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิญาณตน การให้มีศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมในประเทศคอมมอนลอร์หรือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในประเทศซีวิลลอร์ ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมาย กฎหรือการกระทำใด ๆ ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป

ในประเทศไทย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงยังไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะมีเพียงมาตรา 31 วรรคสองที่บัญญัติว่า “สิ่งใดซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อคำสั่งคือระเบียบของคณะกรรมการราษฎรหรือกระทำไปโดยรัฐธรรมนูญไม่อนุญาตให้ทำได้ ให้ถือว่าการนั้นเป็นโมฆะ” ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จึงเริ่มมีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังเช่นมาตรา 19 ที่บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณในที่ประชุมแห่งสภาว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา 61 ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแก้รัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นอันโมฆะ” ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มีบัญญัติไว้ในมาตรา 63 เป็นครั้งแรก¹

* ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹ ดูมาตรา 63 ในหัวข้อ 1.1.

การตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช 2488 และการตัดสินคดีอาชญากรรมสงครามของศาลฎีกาในคำพิพากษาที่ 2-4/2488 นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างศาลและสภาว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ และต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไของค์ประกอบอำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเสียใหม่ โดยจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ

ในระหว่างปี พ.ศ. 2540 ถึง 2568 ซึ่งเป็นช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญสามฉบับคือฉบับปี 2540 2550 และ 2560 ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่คุ้มครองปกป้องรัฐธรรมนูญเสมือนหนึ่งตนเองเป็นองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ได้รับการพิจารณาจากศาลรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการและเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้งซึ่งนำมาสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะต้องศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปในเรื่องการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่อย่างไร

1. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในที่นี้จะได้ศึกษาบทบัญญัติที่มีขึ้นเป็นครั้งแรก บทบัญญัติที่เป็นการวางรากฐานให้รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

1.1 บทบัญญัติที่มีขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ โดยมาตรา 63 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่โดยเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติม ท่านว่าต้องมาจากคณะรัฐมนตรีทางหนึ่งหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งรวมกันมีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสี่แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมดทางหนึ่ง
2. เมื่อสมาชิกได้ลงมติครั้งหนึ่งแล้วท่านให้รอไว้หนึ่งเดือน เมื่อพ้นกำหนดแล้วให้นำขึ้นเสนอสภาเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่ง
3. การออกเสียงลงคะแนนท่านให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่ต่ำกว่าสามในสี่แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมด.....”

1.2 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เป็นการวางรากฐานของบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน²

1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 น่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่วางรากฐานในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาล้วนบัญญัติในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยมาตรา 85 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้แต่โดยเงื่อนไขต่อไปนี้

- (1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
- (2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ให้รัฐสภาพิจารณาร่วมกันเป็นสามวาระ
- (3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่ต่ำกว่าสองในสามแห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา
- (4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราซึ่งมีค่าเสนอแก้ไขแปรญัตติหรือซึ่งมีการแก้ไขโดยคณะกรรมการ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ
- (5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วต้องนำเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณาในวาระที่สามต่อไป
- (6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นกฎหมายไม่ต่ำกว่าสองในสามแห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา
- (7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว จึงให้ดำเนินการต่อไปตามความในมาตรา 20”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ตรงที่บัญญัติให้ (1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณามิใช่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น (2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องพิจารณาเป็นสามวาระ (3) การออกเสียงในวาระที่หนึ่งและวาระที่สามจะต้องได้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา ส่วนวาระที่สองจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากเป็นประมาณ (4) เมื่อพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรอไว้ 15 วัน

² ในที่นี้ผู้เขียนขอไม่กล่าวถึงรัฐธรรมนูญทุกฉบับซึ่งมีความแตกต่างกันเล็กน้อย.

1.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517³ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เล็กน้อย ในประเด็นเรื่อง (1) ผู้มีอำนาจขอแก้ไขเพิ่มเติมที่ลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่เป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า⁴ (2) ลดคะแนนเสียงในวาระที่หนึ่งและวาระที่สามจากจำนวนสองในสามเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็คือการบัญญัติให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจจะจัดให้มีการทำประชามติได้ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 229 ว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 228 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรา นี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 228 (7) มาใช้บังคับ”

³ มาตรา 228 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ผู้ติดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(2) ผู้ติดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณา วาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 98 และมาตรา 99 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”.

⁴ ซึ่งจำนวนนี้เป็นจำนวนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน.

1.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (มาตรา 194 (3) และ (6)) แก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และ 2517 เล็กน้อย ตรงที่บัญญัติเป็นครั้งแรกให้การออกเสียงในวาระที่หนึ่งและวาระที่สามจะต้องได้คะแนนเสียงแตกต่างกัน โดยวาระที่หนึ่งจะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ส่วนวาระที่สามจะต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

1.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (มาตรา 211 (1)) แก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ในประเด็นที่ให้สมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสามารถเข้าชื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

1.3 บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จัดทำขึ้นในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ เพราะจัดทำขึ้นภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 โดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เป็นฐานของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีบทบัญญัติหลายประการที่เคร่งครัดและผู้ร่างมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา

1.3.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 บัญญัติไว้ในหมวด 15 ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(2) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(4) การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(7) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (6) แล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา 81 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(8) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป

(9) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (7) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (7) ขัดต่อมาตรา 255 หรือมีลักษณะตาม (8) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้”

1.3.2 บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำบทบัญญัติที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และได้เพิ่มบทบัญญัติบางส่วนเพื่อให้รัฐธรรมนูญแก้ไขได้ยากกว่าเดิม

1) บทบัญญัติที่นำมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ⁵ เช่น

- ผู้มีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

- จำนวนผู้มีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมด นำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

- การพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยรัฐสภา ไม่ใช่กระทำโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแยกจากกัน นำจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

- การพิจารณาให้กระทำเป็นสามวาระ นำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

- การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และในวาระที่สามต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา นำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

- การทิ้งระยะเวลา 15 วันระหว่างวาระที่สองและสาม นำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

- การจัดทำประชามตินำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยมีข้อแตกต่างที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติให้การทำประชามติต้องเป็นพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ในกรณีที่เกิดถึงผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าหากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม 6 กรณีดังต่อไปนี้ ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติม (1) หมวด 1 บททั่วไป (2) หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือ (3) หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือ (4) เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือ (5) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือ (6) เรื่องที่ทำให้ศาลหรือ

⁵ โดยทั่วไปแล้วก็นำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 แต่ผู้เขียนตั้งใจชี้ให้เห็นว่า บทบัญญัติเหล่านี้ไม่ได้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือ 2550.

องค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้จะต้องทำประชามติก่อน จึงจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย

2) บทบัญญัติที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมใหม่ ได้แก่

- การให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างน้อยมีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญในกรณีของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่เคยมีการบัญญัติจำนวนเสียงของวุฒิสภาที่จะต้องให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้การลงคะแนนเสียงในวาระที่หนึ่งและสาม จะต้องสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 256 (6) บัญญัติให้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะผ่านการพิจารณา วาระที่สามของรัฐสภาได้ จะต้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน

- การให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบว่าร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วแต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อลงพระปรมาภิไธย ขัดต่อ มาตรา 255 ที่ห้ามมิให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือขัดกับมาตรา 256 (8) ที่กล่าวมาข้างต้น

2. คำสั่งและคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาว่าร่างญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่⁶ ในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีการฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าร่างรัฐธรรมนูญขัดกับรัฐธรรมนูญแต่ประการใด แต่ในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากการลงประชามติของประชาชน ได้มีการฟ้องว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายครั้ง

⁶ ยกเว้นมาตรา 256 (9) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ในบางประเทศ เช่น ยูเครนและตุรเคีย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้นหรือไม่ ดู กิตติพร สุดประเสริฐ.(2566). การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฟ้องมักกล่าวอ้างว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในคดีดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข⁷ และศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าววินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สามารถกระทำได้

รัฐธรรมนูญ	ประเด็น	ที่มา	ขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยการลงประชามติ
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540		มาจากความเห็นชอบของรัฐสภา	ไม่กำหนดให้มีการลงประชามติ (มาตรา 313)
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550		มาจากการลงประชามติ	ไม่กำหนดให้มีการลงประชามติ (มาตรา 291)
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560		มาจากการลงประชามติ	กำหนดให้มีการลงประชามติ (มาตรา 256 (8))

คำสั่งและคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดที่สมควรนำมากล่าวไว้ในที่นี้ดังนี้

2.1 รายละเอียดของคำสั่งและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

2.1.1 คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2554

ความเป็นมาของเรื่องนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่ารัฐสภาได้ส่งความเห็นของ ส.ส. และ ส.ว. จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. จำนวนสองฉบับชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมสภา พ.ศ. 2553 เพราะไม่ได้ระบุเลขมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการและเหตุผล ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2554 ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้ต้องทำเป็นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมิใช่ทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ ทั้งมาตรา 291 (7) ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราบทบัญญัติ เฉพาะมาตรา

⁷ มาตรา 49 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้”.

150 และ 151 มาบังคับใช้โดยอนุโลม มิได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา 154 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการตราพระราชบัญญัติมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยมาใช้บังคับ กรณีตามคำร้องจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้วินิจฉัยได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัย

2.1.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555

คำวินิจฉัยฉบับนี้มีรายละเอียดคือผู้ถูกร้องที่ 2 ถึงผู้ถูกร้องที่ 6 ยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 291 ฝ่ายผู้ร้องเห็นว่า มาตรา 291 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น การที่ฝ่ายผู้ถูกร้องเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีผลให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือเป็น การล้มล้างการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง⁸ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของประชาชน อันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมาย และองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั้นเองกลับไปแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดาสำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการ หรือกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

⁸ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้”

2.1.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556

ข้อเท็จจริงโดยสรุปในคดีนี้คือผู้ร้องที่ 1 ถึงที่ 4 ยื่นคำร้องรวมสี่คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องที่ 1 ถึงที่ 312 ได้กระทำการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 วรรคหนึ่ง โดยผู้ถูกร้องที่ 3 ถึงที่ 312 (ส.ส. และ ส.ว.) ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (เปลี่ยนแปลงที่มา ส.ว.) อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และมีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรตรวจทานกลั่นกรองการทำงานของ ส.ส. และถ่วงดุลอำนาจกับ ส.ส. และให้อำนาจ ส.ว. ในการตรวจสอบถอดถอน ส.ส. ได้ ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ จึงเป็นการทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภานำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐเป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้ มีโอกาสได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.1.4 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564

การที่มีสมาชิกรัฐสภาและประชาชนยื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 3 ฉบับ โดยทั้ง 3 ฉบับ มีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประธานรัฐสภาจึงขอให้รัฐสภามีมติให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (1) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด 15/1 ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญตั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง

พระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำไปประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง

2.2 สรุปแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นมีประเด็นที่ควรสรุปไว้ 3 ประเด็น คือ เรื่องเขตอำนาจของศาล เนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเงื่อนไขที่ศาลกำหนดขึ้น

2.2.1 แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

1) ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่าศาลไม่มีอำนาจในการพิจารณาว่ากระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เพราะไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราใดที่ให้อำนาจศาลในการดำเนินการดังกล่าว อีกทั้งจะนำบทบัญญัติที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้กับกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้ (คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2554)

2) การวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขัดกับรัฐธรรมนูญ จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้อาศัยช่องทางโดยตรงที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในเรื่องดังกล่าว แต่อาศัยช่องทางทางอ้อม 2 ช่องทาง ช่องทางแรก คือ กรณีที่มีคำร้องว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 และ 15-18/2556) ช่องทางที่สอง คือ กรณีที่มีคำร้องเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่ในหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาหรือไม่ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564)

2.2.2 แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

1) รัฐสภาจะอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ ในประเด็นนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 ยังไม่ค่อยชัดเจนนัก โดยศาลเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

ต่อมาเมื่อมีคำวินิจฉัยที่ 4/2564 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยอย่างชัดเจนว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้” ซึ่งทำให้ข้อถกเถียงในเรื่องการนำบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาใช้สำหรับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ยุติลง

2) รัฐสภาจะแก้ไขที่มาของวุฒิสภาได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่สามารถทำได้ (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556) เพราะเป็นการทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภานำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐ เป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีโอกาสได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.2.3 แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 และ 4/2564 วินิจฉัยว่าหากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเดิมทั้งฉบับจะต้องมีการจัดทำประชามติเสียก่อนเพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2560 ล้วนผ่านการทำประชามติของประชาชน ดังนั้นจึงต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

3. ความเห็นเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนมีความเห็นในเรื่องนี้ 3 ประเด็น

3.1 ความเห็นเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

3.1.1 ในขณะที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2554 ยืนยันว่าศาลไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาว่ากระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตราใดที่ให้อำนาจศาลในการดำเนินการดังกล่าว แต่ในกรณีที่มีคำร้องว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 และ 15-18/2556) ศาลกลับเห็นว่าอยู่ในเขตอำนาจของตนเอง แม้จะเป็นการใช้ช่องทางในการฟ้องศาลรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกัน แต่ก็เท่ากับศาลรัฐธรรมนูญตีความให้ตนเองมีเขตอำนาจในการพิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจได้ ยิ่งเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564 ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ารัฐสภามีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ ยิ่งทำให้เห็นว่า

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 และ 15-18/2556 ไม่ถูกต้อง เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับ ย่อมไม่ใช่การล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผู้เขียนสันนิษฐานว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คงได้ตระหนักถึงเรื่องนี้จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 256 (9)⁹ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการพิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่

3.1.2 ในขณะที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2564 วินิจฉัยว่าศาลมีเขตอำนาจในกรณีที่มีคำร้องเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่ในหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการที่ศาลวินิจฉัยว่ารัฐสภามีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 210 (2)¹⁰ แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยว่าจะต้องมีการจัดทำประชามติเสียก่อนที่จะเสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพราะเรื่องนี้ไม่ใช่การวินิจฉัยเรื่องหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา แต่เป็นเรื่องว่าหากรัฐสภาจะใช้หน้าที่และอำนาจดังกล่าวจะต้องดำเนินการเช่นไร อีกทั้ง ในมาตรา 256 (9) ก็ได้บัญญัติถึงอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ผ่านการลงประชามติของประชาชนตามมาตรา 256 (8) หรือไม่อย่างไรอยู่แล้ว

3.2 ความเห็นเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยว่าด้วยเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 ว่าการแก้ไขที่มาของวุฒิสภาเป็นการล้มล้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่ไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยเช่นนี้ย่อมเท่ากับศาลเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงที่มาของตนเองได้ ทั้งที่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าเดิมเสียอีก และเมื่อพิจารณาจากมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยากยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยิ่งบัญญัติให้รัฐสภาสามารถแก้ไข “คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งรวมถึงสมาชิกวุฒิสภาได้ ก็ยิ่งทำให้เห็นว่าคำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 น่าจะเป็นคำวินิจฉัยที่เกินเลยไปกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

⁹ ดูเนื้อหาของมาตรา 256 (9) ได้ในหัวข้อ 1.3.1.

¹⁰ มาตรา 210 (2) บัญญัติว่า “ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) ... (2) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ...”.

3.3 ความเห็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะต้องมีการจัดทำประชามติเสียก่อน

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ 2 คำวินิจฉัย คือ คำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 และ 4/2564 ซึ่งมีรายละเอียดของคำวินิจฉัยที่ทั้งคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน

ในส่วนของความคล้ายคลึงกันนั้นก็คือศาลได้วางหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชน เมื่อรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะที่ศาลวินิจฉัยนั้นต่างก็ผ่านการลงประชามติของประชาชน ศาลจึงเห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเสียก่อน

ในส่วนของความแตกต่างนั้น คำวินิจฉัยแรกวินิจฉัยในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติให้มีการจัดทำประชามติไม่ว่าในขั้นตอนใดเลยในรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ในขณะที่คำวินิจฉัยฉบับที่ 2 วินิจฉัยในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ซึ่งในมาตรา 256 (8) บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติอยู่แล้วในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบางหมวดหรือบางมาตราที่ (8) บัญญัติไว้

เปรียบเทียบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ	ผู้เสนอขอแก้ไข	ผู้มีอำนาจพิจารณา	คะแนนเสียงวาระที่ 1	คะแนนเสียงวาระที่ 2	คะแนนเสียงวาระที่ 3	การตั้งระยะเวลาวาระ 2 กับ 3	ข้อห้ามห้ามแก้ไข	การทำประชามติ
2540	1. ครม. 2. ส.ส. 1/5 3. ส.ส. + ส.ว. 1/5	รัฐสภา	ไม่น้อยกว่า ½	เสียงข้างมาก ธรรมดา	มากกว่า ½	15 วัน	1. ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข 2. รูปของรัฐ	×
2550	1. ครม. 2. ส.ส. 1/5 3. ส.ส. + ส.ว. 1/5 4. ประชากร 50,000	รัฐสภา	ไม่น้อยกว่าครึ่ง	เสียงข้างมาก ธรรมดา	มากกว่า ½	15 วัน	1. ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข 2. รูปของรัฐ	×
2560 ม. 255 ม. 256	1. ครม. 2. ส.ส. 1/5 3. ส.ส. + ส.ว. 1/5 4. ประชากร 50,000	รัฐสภา	1. ไม่น้อยกว่าครึ่ง ของรัฐสภา 2. ส.ว. ไม่น้อยกว่า 1/3	เสียงข้างมาก ธรรมดา	1. มากกว่าครึ่งของรัฐสภา 2. ส.ว. ไม่น้อยกว่า 1/3 3. ส.ส. ฝ่ายค้านไม่น้อยกว่า 20%	15 วัน	1. ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข 2. รูปของรัฐ	✓ ในกรณีแก้ไขเพิ่มเติม หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หมวด 15 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฯลฯ

3.3.1 การที่ศาลรัฐธรรมนูญยกประเด็นเรื่องอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อปฏิเสธไม่ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้น มีข้อถกเถียงในเรื่องนี้พอสมควร ฝ่ายที่เห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้อ้างว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยมีการจัดทำ “หมวด 12 ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”¹¹ ขึ้น อันนำมาสู่รัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของ

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539.

ประเทศไทย แต่ข้อโต้แย้งนี้ก็ยังมีน้ำหนักน้อยเพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 ต่างก็ไม่ได้ผ่านการลงประชามติของประชาชนดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2560

ข้อโต้แย้งอีกประการหนึ่งก็คือการอ้างหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นการอ้างกฎหมายที่ไม่มีบัญญัติไว้ในมาตราใดของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่ศาลสร้างกฎหมายขึ้นเองโดยไม่มีฐานอำนาจแต่ประการใด การยอมให้ศาลทำเช่นนี้ได้ ย่อมทำให้ระบบกฎหมายขาดความชัดเจน และนำมาซึ่งคำวินิจฉัยที่ไม่พึงประสงค์ ในประเด็นนี้เห็นควรพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญสามารถนำหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมาใช้ได้หรือไม่

หากพิจารณาถึงบ่อเกิดของกฎหมายตามระบบกฎหมายไทยที่เป็นระบบ civil law มาตรา 4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณี เช่นว่านั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง” และ “ถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป” หลัก “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” (pouvoir constituant หรือ constituent power) น่าจะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ประการหนึ่งเพราะหลักกฎหมายนี้ได้รับการอธิบายในทางวิชาการอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศไทย¹² และต่างประเทศ¹³ ว่าเป็นอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่บนพื้นฐานที่ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ในคำอธิบายเหล่านั้น ก็มักจะแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) กับอำนาจซึ่งเกิดจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) โดยอำนาจแรกมักจะเป็นอำนาจของประชาชน ส่วนอำนาจที่สอง ได้แก่ อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

¹² ดู ปัญญา อุดชาชน อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ <<https://www.constitutionalcourt.or.th>> สืบค้นเมื่อ 27 เมษายน 2568, รติกร เจือแก้ว, “กฎหมาย” สถาบันพระปกเกล้า <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กฎหมาย#cite_note-2> สืบค้นเมื่อ 28 เมษายน 2568, บุปผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป” <<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=920>> สืบค้นเมื่อ 28 เมษายน 2568 และ ปาลีรัฐ ศรีวิรัตนพฤกษ์, “หลักกฎหมายปกครองทั่วไป” <<http://www.publiclaw.net/publaw/view.aspx?id=1636>> สืบค้นเมื่อ 28 เมษายน 2568.

¹³ ดู Kemal Gözler, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d’Ascq, Presses universitaires duSeptentrion, 1997 (<https://www.anayasa.gen.tr/pcr.htm>) สืบค้นเมื่อ 27 เมษายน 2568.

มาตรา 211 วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังบัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกาและหน่วยงานของรัฐ” เสมือนหนึ่งว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นบ่อเกิดของกฎหมายชนิดหนึ่ง (case law) นอกเหนือจากบ่อเกิดตามมาตรา 4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันว่าศาลรัฐธรรมนูญสามารถหยิบยกหลักกฎหมายทั่วไปมาสร้างเป็นหลักกฎหมายในคำพิพากษาของศาลได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ศาลปกครองก็เคยหยิบหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลมาใช้ในคดี JTEPA (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.178/2550)¹⁴

3.3.2 หากเห็นว่าสามารถนำหลักว่าด้วยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมาใช้กับการวินิจฉัยคดีได้ หลักว่าด้วยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะมีผลทำให้ผู้ใช้อำนาจที่เกิดจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงประชามติของประชาชนสามารถใช้บทบัญญัติว่าการด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ ในประเด็นนี้มีนักวิชาการจำนวนมากที่เห็นว่าไม่สามารถทำได้¹⁵ เพราะโดยหลักแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมิใช่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ต้องเป็นเพียงการเพิ่มเติม แก้ไข ยกเลิก ปรับปรุงรัฐธรรมนูญบางส่วนเท่านั้น ซึ่งจะต้องเป็นการทำเท่าที่จำเป็น มิใช่การเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองและจะต้องมีข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว¹⁶ ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555 ที่เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาจากการลงประชามติของประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ การจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจึงต้องให้ประชาชนลงประชามติเสียก่อน จึงเป็นคำวินิจฉัยที่สอดคล้องกับหลักการของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

¹⁴ คดีนี้ศาลมีคำสั่งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีความประสงค์ที่จะให้ศาลปกครองพิจารณาหรือมีคำสั่งว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (คณะรัฐมนตรี) ที่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (นายกรัฐมนตรี) และผู้แทนการเจรจาตลอดถึงคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นเป็นโมฆะ และให้ระงับการลงนามความตกลงดังกล่าวเพื่อจะได้เริ่มต้นกระบวนการดังกล่าวใหม่เป็นสำคัญนั้น โดยที่การมีมติดังกล่าว เป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ 4 ใช้อำนาจในทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มิใช่กรณีที่ใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดบรรลุผล คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น.

¹⁵ ดู Carl Schmitt และ Olivier Beaud ใน Kemal Gözler, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 13.

¹⁶ Laurence Baghestani L 'établissement de la Constitution <https://search.app/G41mNTDQsAvnfpkM8> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2568.

3.3.3 กรณีของคำวินิจฉัยที่ 4/2564 ที่ศาลรัฐธรรมนูญนำหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ มาใช้ในการวินิจฉัยเช่นกัน แต่จะมีความแตกต่างกับคำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 เพราะการวินิจฉัยดังกล่าว วินิจฉัยโดยอาศัยรัฐธรรมนูญต่างฉบับกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่มี บทบัญญัติที่ให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปขอประชามติจากประชาชน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่จะต้องนำไปสู่การลงประชามติของประชาชนในกรณีที่มีการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่แล้ว การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในปี พ.ศ. 2564 ว่าจะต้องจัดทำประชามติ “ก่อน” เสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจึงเป็นการนำ หลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมาใช้ซ้อนกับมาตรา 256 (8) ที่จะต้องมีการจัดทำประชามติ โดยประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอยู่แล้ว เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นนี้และผูกพัน องค์การทุกองค์กร จึงเกิดผลของการใช้หลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอย่างฟุ่มเฟือย โดยหากยึดตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับก็จะต้องมีการทำประชามติ ถึงสามครั้ง คือ ครั้งแรกก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ครั้งที่สองเมื่อมีการแก้ไข หมวด 15 ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขมาตรา 256 หรือเพิ่มหมวด 15/1 ว่าด้วยการ จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และครั้งที่สามเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนได้เคยให้ความเห็นอย่างเป็นทางการกับศาลรัฐธรรมนูญก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัย ที่ 4/2564¹⁷ ว่า “คำว่า “ก่อน” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในปี พ.ศ. 2555 นั้น ไม่ควรตีความว่า ศาลรัฐธรรมนูญหมายถึง “ก่อนการเสนอญัตติ” ตามมาตรา 256 (1) เพราะในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยในคดีนี้เป็นเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บังคับใช้และมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติแต่ประการใด คำว่า “ก่อน” ที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้นี้จึงหมายถึงเพียงต้องการให้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อถามความเห็นของผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก่อนเท่านั้น ไม่ใช่ต้องการจัดให้มีการออกเสียง ประชามติก่อนการเสนอญัตติแต่ประการใด การจัดให้มีการออกเสียงประชามติจึงสามารถทำได้ ในช่วงเวลาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังเช่นการบัญญัติไว้ในมาตรา 256 (8) คือ หลังการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ก่อนการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะไม่ว่าประชาชนจะออกเสียงประชามติ ก่อนการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือหลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติแล้วก็ตาม ก็ย่อมถือว่า ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเอง

¹⁷ ความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.

ดังนั้นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยอาศัยบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 ซึ่งจะต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วยตาม (8) ย่อมถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองและการคลังของประเทศแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องทำประชามติก่อนการเสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแต่ประการใด



หลักและระบบวิธีพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ

ศ. (พิเศษ) ดร. วรณชัย บุญบำรุง**

ผู้เขียนได้เป็นวิทยากรในการเสวนาทางวิชาการเรื่อง “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ” ตามโครงการสัมมนาทางวิชาการเพื่อส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานด้านคดี ครั้งที่ 1” ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 19 ธันวาคม 2567 และเนื่องจากผู้เขียนยังไม่เคยศึกษาวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อนหน้านี้ ศึกษาแต่วิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง รวมทั้งวิธีพิจารณาความเปรียบเทียบคดีแพ่งและคดีอาญาของระบบคอมมอนลอว์ และระบบซีวิลลอว์ และวิธีพิจารณาความเปรียบเทียบคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ผู้เขียนได้ค้นคว้างานวิชาการของไทยซึ่งมีไม่มากเท่าใดนัก งานวิชาการดังกล่าวได้อธิบายหลักและระบบวิธีพิจารณาทำนองเดียวกันกับหลักและวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ผู้เขียนจึงได้นำหลักและวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมและศาลปกครองซึ่งมีการพัฒนามาก่อน มาศึกษาอธิบายหลักและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยซึ่งได้รับการบอกเล่าว่าไม่ได้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความของต่างประเทศมากำหนดไว้ แต่นำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมและศาลปกครองมาปรับใช้

การศึกษาและอธิบายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2562 ผู้เขียนได้นำโครงสร้างและเนื้อหาโดยสรุปที่ได้เขียนบทความเรื่อง “กฎหมายวิธีพิจารณาความเปรียบเทียบ” มาใช้ โดยจะแบ่งหัวข้อเป็นห้าส่วนคือ 1. ข้อพิจารณาทั่วไป เพื่อให้เข้าใจภาพรวมของกฎหมายวิธีพิจารณาความเกี่ยวกับความหมายและขอบเขต จุดประสงค์ แนวคิด ประวัติ และวิวัฒนาการ ซึ่งจะเป็นการปูพื้นฐานความรู้กฎหมายวิธีพิจารณาความ 2. ขั้นตอน

** Doctorat de l'Université Robert Schuman de Strasbourg (Nouveau régime) ทางด้านกฎหมายเอกชน (droit privé) มหาวิทยาลัย Robert Schuman de Strasbourg สาธารณรัฐฝรั่งเศส, กรรมการในคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 11, กรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

การดำเนินกระบวนการพิจารณา 3. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความ อันเป็นหลักการพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมที่ดี ซึ่งเป็นตัวกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยแทรกซึมเป็นเนื้อเดียวกันอย่างใกล้ชิดในตัวบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความ (ในตัวบทบัญญัติจะไม่ปรากฏหลักดังกล่าวอย่างชัดเจน) 4. ระบบวิธีพิจารณาความ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงบทบาทของศาลและคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และ 5. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความรัฐธรรมนูญอื่นที่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้ โดยในแต่ละส่วนได้กล่าวถึงกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง เพื่อให้เข้าใจกฎหมายวิธีพิจารณาความในเชิงเปรียบเทียบว่าเหตุใดจึงมีหลักการที่เหมือนและแตกต่างกัน ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจกฎหมายวิธีพิจารณาความรัฐธรรมนูญไทยได้ดียิ่งขึ้น บทความนี้จึงยังไม่ได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความต่างประเทศ

1. ข้อพิจารณาทั่วไป

“กฎหมายวิธีพิจารณาความ” (droit processuel หรือ procedural law) หมายความว่า หลักทฤษฎีทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีหรือศาสตร์ของวิธีพิจารณาคดี ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง รวมทั้งองค์การศาลอื่นของยุโรป เช่น ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป หรือของฝรั่งเศส เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ส่วน “กระบวนการพิจารณา” (procedure หรือ process) หมายถึง การกระทำหรือการดำเนินการทุกอย่างของคู่ความและศาลในคดี

กฎหมายวิธีพิจารณาความ เป็นกฎหมายวิธีบัญญัติมีความเกี่ยวข้องกับสังคมและรัฐอยู่เสมอ โดยสังคมมนุษย์จะดำรงอยู่ได้ก็ต้องอาศัยกฎระเบียบของสังคม การที่รัฐกำหนดสิทธิและหน้าที่ของปัจเจกชนหรือประชาชนยังไม่เป็นการเพียงพอ แต่ยังมีหน้าที่ที่จะต้องบังคับให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมด้วย กระบวนการยุติธรรมจึงเป็นกลไกที่เป็นทั้งสาธารณประโยชน์และประโยชน์ของประชาชนแต่ละคน กระบวนการพิจารณาของศาลรวมทั้งอนุญาโตตุลาการจึงเป็นการนำหลักกฎหมายวิธีบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นแบบแผนที่ใช้บังคับกับทุกคนในสังคมไม่ได้เฉพาะเจาะจงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาปรับใช้กับข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้ง วิธีการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ จะต้องมีการพิจารณาที่ดีและมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นหลักประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกับสภาพของสังคมและเทคโนโลยี

การศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาความช่วยให้เข้าใจถึงแนวคิด เหตุผล จุดประสงค์หรือเจตนารมณ์ และวิวัฒนาการของหลักการในกฎหมายวิธีพิจารณาความในแต่ละประเภท ช่วยทำให้มองเห็นถึงภาพรวมของโครงสร้างและกลไกความเป็นไปของกระบวนการพิจารณาในลักษณะของ “ศาสตร์ทางวิชาการ” ของกฎหมายวิธีบัญญัติสาขาหนึ่ง รู้ถึงการกอนิติสัมพันธ์ในกระบวนการพิจารณาและความเป็นไปของเรื่องดังกล่าว สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาความ

เพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม การเรียนการสอนและการบังคับใช้ในการดำเนินคดี ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความจึงมีจุดประสงค์เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ โดยนโยบายของรัฐในคดีแต่ละประเภท จะแตกต่างกันออกไป ส่งผลทำให้หลักเกณฑ์ในกระบวนการพิจารณาของคดีแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไปด้วย

กฎหมายวิธีพิจารณาความยังสามารถทำความเข้าใจโดยเหตุผลทางเทคนิคเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ จารีตประเพณี สภาพสังคม สิ่งแวดล้อม หรือการเมือง อันมีลักษณะเป็น “ศิลป์” อย่างหนึ่ง อย่างใดก็ตาม ในยุคปัจจุบันที่สังคมมีความสลับซับซ้อนมาก และมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว การกำหนดหลักเกณฑ์ของกระบวนการพิจารณาโดยเฉพาะกระบวนการพิจารณาของคดีที่มีลักษณะเฉพาะจึงอาจมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางที่มีลักษณะเป็นศิลป์มากขึ้น กล่าวคือ ให้น้ำหนักกับเรื่องความสะดวก รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย มากกว่าให้ความสำคัญกับลักษณะที่เป็นศาสตร์ ซึ่งเป็นเรื่องความยุติธรรมและเป็นที่เข้าใจและยอมรับแล้วโดยไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ชัดเจนหรือโดยละเอียด

ลักษณะที่เป็นศาสตร์และศิลป์ดังกล่าวเป็นเหตุผลหรือจุดประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความ ที่ต้องการให้มี “การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม” (access to justice) อย่างเสมอภาคหรือเที่ยงธรรม อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้มีการรับรองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ใน “ข้อ 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิผลจากศาลที่มีอำนาจแห่งรัฐต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” อันเป็นเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และ “ข้อ 10 ทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาที่เสมอภาค เป็นธรรม และเปิดเผยจากศาลที่อิสระและเป็นกลาง ในการพิจารณากำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและข้อกล่าวหาอาญาใดต่อตน” อันเป็นเรื่องการได้รับความยุติธรรมอย่างเสมอภาคกันในระดับประเทศ กฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นสิทธิประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยรัฐมีหน้าที่จัดให้มีกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ซึ่งตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร”

นอกจากนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาความยังเป็นกฎหมายมหาชนไม่ใช่กฎหมายเอกชน โดยเป็นเรื่องวิธีการใช้อำนาจของรัฐ (อำนาจตุลาการ) ในการมีคำสั่งรัฐ (คำพิพากษาหรือคำสั่ง) ซึ่งผลจากการที่เป็นกฎหมายมหาชน สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น แม้จะเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของเอกชนตามกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่การดำเนินคดีในศาลเป็นเรื่องบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิด

ความสงบสุขในสังคม ทำให้กฎหมายวิธีพิจารณาความมีลักษณะบังคับ โดยบังคับให้ศาลและคู่ความ (หรือคู่กรณีในศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ) ต้องปฏิบัติตาม โดยหลักศาลไม่สามารถใช้ดุลพินิจ หรือคู่ความไม่สามารถตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ และหลักกฎหมายมหาชนต่าง ๆ จึงนำมาใช้บังคับ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในกระบวนการพิจารณาตลอดจนการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการด้วย เช่น หลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) หลักความสมเหตุสมผล (reasonableness) ดังจะพบได้ในเหตุผลของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล

2. ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณา

ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามปกติจะประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นตอนการทำคำคู่ความหรือการเริ่มต้นคดี (pleading phase) 2. ขั้นตอนกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี (interim phase) ซึ่งเป็นขั้นตอนการเตรียมคดี 3. ขั้นตอนการพิจารณาคดี ซึ่งจะมีการสืบพยานและโต้เถียงกันในประเด็นพิพาท และ 4. ขั้นตอนสุดท้ายเป็นขั้นตอนการทำคำพิพากษา

(1) **ขั้นตอนเริ่มต้นคดี** การยื่นฟ้องต่อศาล โดยหลักศาลไม่สามารถเริ่มคดีได้เอง ในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่แล้วมีหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีคล้าย ๆ กันคือ คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่ในคดีบางประเภทที่รัฐต้องการอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ฟ้องบางประเภทเพื่อให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายจึงกำหนดให้ฟ้องด้วยวาจาได้ โดยเจ้าหน้าที่ศาลจะเป็นผู้คอยช่วยเหลือที่จะจัดทำเป็นเอกสารให้ นอกจากนี้ ในวิธีพิจารณาที่เป็นระบบไต่สวนที่ศาลมีบทบาทเชิงรุก ศาลหรือเจ้าหน้าที่ศาลยังอาจช่วยแนะนำถึงรายละเอียดของคำฟ้องเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ที่แท้จริงถูกต้อง และชัดเจนตามสิทธิของผู้ฟ้องคดี เช่น คดีมโนสำเนา (มาตรา 191 ป.วิ.แพ่ง) คดีไม่มีข้ออยู่ยาก (มาตรา 196 ป.วิ.แพ่ง) รวมทั้งในคดีที่รัฐมุ่งคุ้มครองสังคม เช่น คดีแรงงาน (มาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2552) คดีผู้บริโภค (มาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551) คดีปกครอง (มาตรา 45 วรรคสอง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 35 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543)

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 42 วรรคสาม บัญญัติว่า “คำร้องใดมีรายการไม่ครบถ้วนตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องนั้นให้ถูกต้อง” และข้อ 15 วรรคสอง แห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “คำร้องใดไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องเพื่อแก้ไขคำร้องนั้นให้ถูกต้อง.....”

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลของประเทศต่าง ๆ มีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรกซึ่งประเทศไทยใช้แบบนี้คือ เป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาล จากนั้นจึงค่อยมีการส่งคำฟ้องไปยังจำเลย และรูปแบบที่สองเป็นการที่โจทก์ส่งคำฟ้องไปยังจำเลยเพื่อให้มาสู้คดีที่ศาล จากนั้นก็ได้้นำสำเนาการส่งคำฟ้องดังกล่าวมายื่นต่อศาล

สำหรับเรื่องสิทธิหรืออำนาจฟ้องคดีหรือสิทธิการนำคดีมาสู่ศาลนั้น เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีประเด็นค่อนข้างจะซับซ้อนจึงยังไม่กล่าวถึง

(2) **ขั้นตอนกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี** ขั้นตอนของการดำเนินคดีของประเทศต่าง ๆ ทั้งในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ และกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ พอจะแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ “ขั้นตอนกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี” หรือ “ขั้นตอนก่อนการสืบพยาน” และ “ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณา” หรือ “ขั้นตอนการสืบพยาน” การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์และกลุ่มประเทศซีวิลลอว์นั้น มีข้อแตกต่างกันอย่างมากในขั้นตอนที่สองและที่สาม โดยขั้นตอนที่สองนั้น ในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ จะเรียกว่า “pre-trial” หมายความของคุณภาพจะมีบทบาทอย่างมากในขั้นตอนนี้โดยเป็นเรื่องการดำเนินการของคุณภาพ ในขณะที่ในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ ศาลซึ่งเป็นผู้พิพากษานายเดี่ยวที่องค์คณะผู้พิพากษากำหนดให้เป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทมากกว่าในการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนการเตรียมคดี (ซึ่งเป็นรูปแบบของศาลปกครองไทยที่รับมาจากฝรั่งเศสซึ่งเป็นซีวิลลอว์)

ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสากลซึ่งนักกฎหมายวิธีพิจารณาความเปรียบเทียบได้จัดทำขึ้น กำหนดหลักการว่า (ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในคดีประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นคดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีรัฐธรรมนูญ ก็ควรมีหลักการทำนองเดียวกัน) “ขั้นตอนกระบวนการพิจารณา” ควรมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องดังนี้ 1) เริ่มต้นด้วยการนัดพร้อมคู่ความเพื่อกำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณา 2) กำหนดวันสืบพยานต่าง ๆ ตามประเด็นแห่งคดีแต่ละประเด็น 3) พิจารณาปัญหาเบื้องต้นก่อนเริ่มพิจารณา เช่น เขตอำนาจศาล มาตรการคุ้มครองชั่วคราว อายุความฟ้องคดี 4) พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการมีอยู่ การรับฟัง การเปิดเผย และการแลกเปลี่ยนซึ่งพยานหลักฐาน 5) กำหนดประเด็นปัญหาที่อาจทำการชี้ขาดในเบื้องต้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และ 6) ออกคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับพยานหลักฐาน

ขั้นตอนนี้มีจุดประสงค์เพื่อให้มีการเปิดเผยพยานหลักฐานก่อนการสืบพยานหรือการเปิดเผยข้อเท็จจริง ซึ่งช่วยให้คู่ความยอมรับข้อเท็จจริง และนำไปสู่การประนีประนอมหรือทำให้ประเด็นข้อพิพาทที่จะสืบพยานน้อยลง โดยในเบื้องต้นคู่ความมีหน้าที่ต้องนำพยานหลักฐานทั้งหมดที่ประสงค์จะอ้างอิงมาให้ศาลและคู่ความตรวจดู (card on the table) ซึ่งจะเป็นการป้องกันปัญหาการจู่โจมพยาน (trial by ambush) และยังช่วยทำให้มีการถ่วงดุลข้อพิพาทให้เหลือเพียงแต่ประเด็นแห่งคดีที่สำคัญเท่านั้น ไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นในขั้นตอนการสืบพยาน

ในกลุ่มประเทศคอมมอนเวลท์จะประกอบด้วย “ขั้นตอนก่อนการสืบพยาน” และ “ขั้นตอนการสืบพยาน” โดยขั้นตอนก่อนการสืบพยานหรือ “การดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนการสืบพยาน” นั้นมีจุดประสงค์เพื่อช่วยให้ขั้นตอนการสืบพยานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะมีมาตรการต่าง ๆ นอกศาลในการสืบเสาะและค้นพบข้อเท็จจริงกันเองระหว่างทนายความของคู่ความที่เรียกว่า “discovery process” หรือ “discovery devices” ได้แก่ การสอบถามข้อเท็จจริงระหว่างคู่ความ การแสดงพยานเอกสารและพยานวัตถุ การพิสูจน์ทางร่างกายและจิตใจ การสืบพยาน และการขอให้คู่ความฝ่ายตรงข้ามยอมรับข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเอกสาร มาตรการดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อคู่ความในการที่จะทราบข้อเท็จจริงในรายละเอียดของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมากขึ้น

อันจะช่วยให้คู่ความสามารถเตรียมการดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนต่อไปคือขั้นตอนการสืบพยานได้ดียิ่งขึ้น ช่วยให้คู่ความได้มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ตาม “หลักฟังความสองฝ่าย” และยังสามารถนำไปสู่การยอมรับข้อเท็จจริงในบางประเด็นทำให้ประเด็นข้อพิพาทที่จะสืบพยานน้อยลงหรืออาจทำให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันง่ายขึ้น ซึ่งในคดีแพ่งของสหรัฐอเมริกา การประนีประนอมยอมความกันมักจะเกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนการสืบพยานนี้

ส่วนขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ เช่น ฝรั่งเศส จะมีรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากกลุ่มประเทศคอมมอนเวลท์ โดยไม่มีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนการสืบพยานแต่อย่างใด แต่ได้มีการแบ่งแยกการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสืบพยานออกเป็นสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนในชั้นตุลาการเจ้าของสำนวน และขั้นตอนในชั้นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งขั้นตอนแรก จะมีผู้พิพากษาในองค์คณะพิจารณาพิพากษาซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะพิจารณาพิพากษาให้เป็นผู้พิพากษา (ตุลาการ) เจ้าของสำนวนที่รับผิดชอบคดี มีบทบาทในการรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยมีทนายความของคู่ความเป็นผู้ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือศาล นอกเหนือจากมีบทบาทช่วยเหลือคู่ความของตน (มีข้อสังเกตว่าบทบาทของทนายความในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ที่ใช้ระบบไต่สวนจะแตกต่างจากทนายความในกลุ่มประเทศคอมมอนเวลท์ที่ใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งมีบทบาทเพียงช่วยเหลือคู่ความของตนเท่านั้น) และเมื่อได้มีการดำเนินการดังกล่าวจนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนจะทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา จากนั้นจะเข้าสู่ขั้นตอนที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาคดีในชั้นองค์คณะพิจารณาพิพากษา มีข้อสังเกตว่าแม้รูปแบบของการดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนแรกของกลุ่มประเทศซีวิลลอว์จะแตกต่างจากกลุ่มประเทศคอมมอนเวลท์ก็ตาม แต่ก็มีจุดประสงค์ในการที่ช่วยให้การพิจารณาสืบพยานในชั้นองค์คณะพิจารณาพิพากษาสะดวกและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นเดียวกัน

สำหรับประเทศไทยนั้น แต่เดิมการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมส่วนใหญ่มีขั้นตอนเพียง 3 ขั้นตอน เนื่องจากในขั้นตอนที่สองหรือขั้นตอนกระบวนการก่อนการพิจารณาคดีนั้น ในคดีแพ่ง “การชี้สองสถาน” ตามมาตรา 182 - มาตรา 183 ทวิ เป็นเพียงการกำหนดประเด็นข้อพิพาทและหน้าที่นำสืบเท่านั้น ไม่อาจเทียบเคียงได้กับขั้นตอนการเตรียมคดีของต่างประเทศ เพราะไม่ได้มีกลไกที่ช่วยให้คู่ความยอมรับข้อเท็จจริงหรือได้รับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอันจะช่วยทำให้การพิจารณาในขั้นตอนการนั่งพิจารณาง่ายขึ้นเท่าใดนัก

ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่คู่ความพยายามใช้ชั้นเชิงหรือเทคนิคทางวิธีพิจารณาโดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการอ้างและการสืบพยาน ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องล่าช้าหรือการที่คู่ความชนะคดีโดยอาศัยชั้นเชิงทางวิธีพิจารณามีใช้ด้วยเนื้อหาของคดี โดยมีการนำหลักการชี้สองสถานใหม่มาใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2535 ซึ่งมีหลักการกำหนดให้คู่ความยื่นคำแถลงเสนอประเด็นข้อพิพาท ยื่นบัญชีระบุพยานและส่งสำเนาพยานเอกสารที่ได้อ้างอิงไว้ต่อศาลก่อนวันชี้สองสถาน เพื่อให้ศาลสามารถทราบถึงพยานหลักฐานของคู่ความและสามารถกำหนดประเด็นข้อพิพาทและหน้าที่นำสืบได้อย่างถูกต้องครบถ้วน และยังช่วยให้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่สำคัญเข้าสู่ศาลในชั้นชี้สองสถาน อันจะทำให้กระบวนการพิจารณาในชั้นสืบพยานเป็นไปด้วยความรวดเร็วและยุติธรรม ไม่เกิดปัญหาการจู่โจมพยาน เนื่องจากการที่คู่ความมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก่อนที่จะมีการชี้สองสถาน ก็อาจทำให้มีการยอมความหรือยอมรับข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่งก่อนที่จะมีการชี้สองสถาน และทำให้ป้องกันมิให้มีการเอาเปรียบกันในเชิงคดี

โดยคู่ความแต่ละฝ่ายได้มีโอกาสตรวจสอบและมีเวลาเตรียมตัวในการหักล้างพยานหลักฐานของคู่ความฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ แต่ต่อมาได้มีแก้ไขหลักการชี้สองสถานใหม่ดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2538 ทำให้หลักการใหม่นั้น คลายความเคร่งครัดลง เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นศาลหรือทนายความเห็นว่า หลักการดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่คู่ความที่ยังไม่ทราบแน่ชัดว่าคดีมีประเด็นข้อพิพาทเพียงใด จึงพยายามยื่นพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งหมด ผู้พิพากษาเองก็ไม่สามารถตรวจสอบเอกสารได้ทั้งหมด และคู่ความพยายามเสนอประเด็นข้อพิพาทให้ครอบคลุมมาก ๆ ไว้ก่อน ทำให้มีประเด็นโต้แย้งมากจนเกินเป็นจริงอันเป็นภาระแก่ศาลและคู่ความเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้เริ่มมีการยอมรับว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ดีและยังสอดคล้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในปัจจุบันที่ต้องมีผู้พิพากษาครบองค์คณะและการพิจารณาต่อเนื่อง โดยมีการนำมาใช้ในวันนัดพร้อมแต่ไม่มีสภาพบังคับลงโทษคู่ความที่ไม่ให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานก่อนวันสืบพยาน ซึ่งนับได้ว่าเป็นกลไกเพื่อเตรียมคดีให้อยู่ในสภาพที่จะทำการพิจารณาต่อไปในชั้นพิจารณา

ในคดีแพ่งประเภทอื่น ได้แก่ กระบวนพิจารณา “การนัดพร้อม” ของศาลชำนาญพิเศษ เช่น ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ นั้น (ข้อ 27 ซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลให้คู่ความมาศาลเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินคดี) ศาลแรงงาน (มาตรา 37 ถึงมาตรา 41 ข้อ 10 และข้อ 10/1) ศาลล้มละลาย (ข้อ 14 ซึ่งเป็นเรื่องการกำหนดแนวทางการดำเนินคดี) และ “วันนัดพิจารณา” ของคดีโมโนสแเร่ (มาตรา 193) และคดีผู้บริโภค (มาตรา 24 ถึงมาตรา 28 มาตรา 31 และมาตรา 32) (หมายเหตุ : เลขมาตราและข้อ หมายถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับคดีประเภทนั้น) การดำเนินคดีแบบกลุ่มมี “วันนัดพร้อม” (มาตรา 222/20)

ส่วนคดีอาญานั้นแต่เดิมก็มีเพียงขั้นตอนการสืบพยานเพียงขั้นตอนเดียวที่เป็นกระบวนการในการค้นหาข้อเท็จจริง จนในปี พ.ศ. 2542 พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 29) จึงได้นำรูปแบบดังกล่าวมาใช้บังคับอีกครั้งหนึ่งโดยกำหนดขั้นตอน “วันตรวจพยานหลักฐาน” ก่อนขั้นตอนการสืบพยาน (ปัจจุบันตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560) มาตรา 35 ก็ได้กำหนด “วันตรวจพยานหลักฐาน” ก่อน “วันไต่สวนพยานหลักฐาน” ซึ่งมีจุดประสงค์เทียบเคียงได้กับกระบวนพิจารณาก่อนการสืบพยาน (pre-trial) ของกลุ่มประเทศคอมมอนลอร์ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เพียงแต่มีมาตรการที่แตกต่างกัน ขั้นตอนนี้เป็นการช่วยให้คู่ความมีโอกาสได้ทราบถึงพยานหลักฐานของคู่ความฝ่ายตรงข้ามก่อนวันสืบพยาน ทำให้สามารถเตรียมคดีในชั้นสืบพยานได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังช่วยป้องกันการจู่โจมพยานในชั้นสืบพยาน และในที่สุดในปี พ.ศ. 2547 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงได้นำมาตรการดังกล่าวมากำหนดไว้ในมาตรา 173/1 และมาตรา 173/2 และสุดท้ายในคดีแบบกลุ่ม การดำเนินกระบวนพิจารณาก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนการสืบพยาน (trial) จะมีขั้นตอน “การนัดพร้อม” (มาตรา 222/20 และมาตรา 222/21) ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบพยานหลักฐาน

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อ 26 วรรคหนึ่ง แห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2562 กำหนดเรื่อง “วันนัดตรวจพยานหลักฐาน” ก่อนวันนัดสืบพยาน ซึ่งมีหลักการและจุดประสงค์เหมือนกับคดีดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

“ข้อ 26 ในวันนัดตรวจพยานหลักฐาน ให้คู่กรณีทุกฝ่ายมาศาลเพื่อทำการตรวจพยานหลักฐาน ในการนี้ ศาลอาจสอบถามคู่กรณีถึงความเกี่ยวข้องระหว่างพยานหลักฐานที่อ้างกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย รวมทั้งเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องสืบพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายอ้าง และการยอมรับข้อเท็จจริง ข้ออ้างและข้อเถียงเกี่ยวกับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง แล้วจัดบันทึกรายงานการพิจารณาคดีไว้ เสร็จแล้วให้ศาลกำหนดวันนัดสืบพยาน และแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

ฯลฯ

ฯลฯ”

ขั้นตอนนี้อาจถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาก่อนการสืบพยาน เพื่อให้ขั้นตอนในชั้นการสืบพยานง่าย และรวดเร็วขึ้น เป็นวิธีพิจารณาคดีคล้ายกับเรื่อง “วันนัดพร้อม” หรือ “วันตรวจพยานหลักฐาน” ของ ศาลยุติธรรมที่ได้กล่าวข้างต้น และเทียบได้กับขั้นตอน “pre-trial” ของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ แต่เป็นขั้นตอนที่เป็นเรื่องของคู่ความที่จะดำเนินการกันเอง ต่างจากของไทยที่กำหนดให้ผู้พิพากษา เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และแตกต่างจากขั้นตอนการพิจารณาของประเทศซีวิลลอว์และศาลปกครองของไทยที่กำหนดให้ผู้พิพากษานายเดี่ยวขององค์คณะพิจารณาพิพากษา เป็นผู้รับผิดชอบในการรวบรวม ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายก่อนวันนั่งพิจารณาขององค์คณะพิจารณาพิพากษา

(3) ขั้นตอนการสืบพยาน ขั้นตอนที่สามนั้น ในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ เรียกว่า “trial” จะเน้นการสืบพยานด้วยวาจาโดยซักถาม ถามค้าน และถามตง โดยทนายความของคู่ความจะมีบทบาท ส่วนศาลจะเป็นผู้ควบคุมเฉพาะเรื่องหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาเท่านั้น ในขณะที่ในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ จะเน้นการสืบพยานด้วยเอกสารและศาลจะไม่ได้มีบทบาทเฉพาะเรื่องการควบคุมหลักเกณฑ์ของ วิธีพิจารณา แต่จะมีบทบาทในส่วนที่เป็นสาระของคดีด้วย และในการซักถามพยานบุคคล คู่ความ จะต้องให้ศาลเป็นผู้ถามแทน

ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐานนั้นเป็นการพัฒนา หรือมีพื้นฐานอยู่บนระบบการโต้แย้งคัดค้านและการต่อสู้คดีแบบปรปักษ์ โดยใช้รูปแบบวิธีการสืบพยาน ที่เรียกว่า “ระบบการถามค้าน” (cross-examination) ซึ่งต้องอาศัยทักษะความเชี่ยวชาญของ ทนายความเป็นอย่างมาก ทนายความที่ซักถามพยานได้ดีหรือมีเทคนิคในการซักถามก็จะช่วยโน้มน้าวให้ ศาลมีความเชื่อคล้อยตามได้ง่าย ทำให้เป็นประโยชน์กับตัวเองฝ่ายตน น้อยครั้งที่ศาลจะซักถามพยาน อาจมีการซักถามเฉพาะข้อเท็จจริงเดิมที่พยานยังตอบไม่ชัดเจนแต่ไม่ได้ซักถามในข้อเท็จจริงอื่นเพิ่มเติม วิธีการการสืบพยานนี้จึงมีผลเป็นการจำกัดบทบาทการค้นหาข้อเท็จจริงของศาล ทำให้ศาลไม่มีบทบาท ในการค้นหาข้อเท็จจริงหรือมีบทบาทเชิงรับตามที่ได้กล่าวข้างต้น นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์ที่เรียกว่า “ระบบตัดพยาน” (exclusionary rules) โดยกำหนดว่าพยานหลักฐานใดศาลจะรับฟังไม่ได้ หรือรับฟังได้ แต่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือน้อย เป็นการจำกัดบทบาทศาลในการไม่รับฟังพยานหลักฐานที่ไม่น่าเชื่อถือและ พยานหลักฐานที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดี ทำให้ศาลได้รับข้อเท็จจริงในการนำมาตัดสินคดีที่จำกัด ยิ่งไปกว่านั้น การรับฟังพยานหลักฐานของศาลว่าจะรับฟังได้หรือไม่โดยหลักขึ้นอยู่กับภาระเป็นประเด็นของคู่ความ มิใช่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล คู่ความจึงต้องเป็นผู้ระมัดระวังด้วยตนเอง จะหวังพึ่งหรือโทษศาลไม่ได้ เพราะเป็นผลประโยชน์ของคู่ความที่จะต้องระมัดระวังกันเอง เพราะการที่ให้ศาลใช้ดุลพินิจริเริ่มเองได้ อาจจะไปสู่การตัดสินใจที่ไม่เป็นกลางตามหลักนิติธรรม จึงไม่ควรขึ้นอยู่กับหลักของตัวบุคคลคือศาล (ประเทศไทยก็มักจะเกิดปัญหาจากการที่ศาลรวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดในคดีที่นำระบบไต่สวน มาใช้ไม่ถูกต้อง โดยไม่ให้คู่ความสืบพยานหลักฐานหรือตัดพยานหลักฐาน ไม่อนุญาตให้นำสืบเพราะ เห็นว่าไม่จำเป็นหรือฟุ่มเฟือยโดยไม่มีเหตุผลสมควร ทำให้โอกาสการต่อสู้คดีของคู่ความไม่เต็มที่

ทนายความของไทยจึงค่อนข้างมีทัศนคติที่ไม่ดีนักกับการนำระบบไต่สวนมาใช้เหมือนดังเช่นทนายความคอมมอนลอว์) สาเหตุหนึ่งของการใช้หลักเกณฑ์การสืบพยานดังกล่าวก็เนื่องมาจากสาเหตุที่มีการใช้ระบบลูกขุน (jury) ซึ่งเป็นประชาชนในการรับฟังข้อเท็จจริง จึงอาจไม่เชี่ยวชาญในการรับฟังพยานหลักฐานบางประเภทที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือน้อย และยังเป็นสาเหตุที่ทำให้มีหรือสอดคล้องเหมาะสมกับการใช้วิธีการสืบพยาน “ระบบถามค้าน” ที่เป็นการสืบพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ โดยการสืบกันต่อหน้าศาลอันเรียกว่า “หลักวาจา” (principle of orality) และมีแนวคิดที่ฝังรากลึกว่าการวางตัวเป็นกลางตาม “หลักความเป็นกลาง” อย่างเคร่งครัดของศาล นับเป็นการดำเนินกระบวนการที่ยุติธรรม (fair play) และเป็นความยุติธรรมขั้นพื้นฐาน (fundamental justice) ของกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือ “ศุภนิติกระบวนการ” (due process of law) หรือหลักนิติธรรม (rule of law)

ในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ซึ่งใช้รูปแบบวิธีการสืบพยานในระบบไต่สวนจะแตกต่างจากระบบกล่าวหาเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ไม่ใช่ “ระบบถามค้าน” โดยหลักศาลเป็นผู้มีบทบาทซักถามพยานเป็นหลัก และซักถามและถามค้านกันเป็นบันทึกข้อความเป็นหนังสือ เนื่องจากใช้ผู้พิพากษาอาชีพหรือแม้จะใช้ระบบลูกขุนในคดีอาญาร้ายแรงแต่ก็จะมีผู้พิพากษาอาชีพร่วมรับฟังข้อเท็จจริงด้วย ซึ่งต่างจากระบบกล่าวหาที่ผู้พิพากษาอาชีพเป็นผู้คอยเป็นพี่เลี้ยงช่วยเหลือแนะนำหรืออธิบายลูกขุน ในระหว่างการสืบพยานเท่านั้น การรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติขึ้นอยู่กับลูกขุนฝ่ายเดียว และผู้พิพากษาอาชีพจะรับผิดชอบหลักในข้อกฎหมายทั้งข้อกฎหมายของกระบวนการพิจารณาและข้อกฎหมายในเนื้อหาของคดี

ในปัจจุบัน กลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกมีวิวัฒนาการไปในทางที่พยายามกำหนดหน้าที่ของคู่ความและบุคคลภายนอกเพิ่มเติมมากขึ้นในการที่จะต้องร่วมมือกับศาลในการค้นหาความจริง โดยมีหลักการว่าจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยความจริงใจและซื่อสัตย์สุจริต หากคู่ความลະเลยหรือปฏิเสธ อาจถูกศาลสั่งปรับหรือถูกสันนิษฐานไปในทางที่จะเป็นผลเสียต่อคู่ความนั้นหรือถือว่ายอมรับข้อเท็จจริง วิวัฒนาการดังกล่าวมีผลทำให้การยอมรับหลักกฎหมายเก่าตามสุภาวิชิตกฎหมายที่ว่า “ไม่มีผู้ใดต้องพิสูจน์พยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายกับตัวเอง” ลดน้อยลงไป

ประเทศไทยแม้จะเป็นประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ แต่เนื่องจากได้รับอิทธิพลเรื่องกฎหมายพยานหลักฐานจากประเทศอังกฤษ ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา ซึ่งคู่ความมีบทบาทหลักในการดำเนินกระบวนการพิจารณา กำหนดขอบเขตและความเป็นไปของคดี ศาลต้องวางตัวเป็นกลางโดยเป็นเพียงผู้ควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ได้มีบทบาทเชิงรุกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและค้นหาความจริงในคดี ทำให้ประเทศไทยมีรูปแบบการซักถามพยาน การถามค้าน การถามติง เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษที่เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย

คอมมอนลอว์ ซึ่งทนายความของคุณเป็นผู้ดำเนินการถามพยานด้วยตนเอง และมีการถามค้านถามตักพยาน ซึ่งแสดงถึงการมีบทบาทหลักของคุณในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล

อย่างไรก็ตาม ในคดีที่รัฐประสงค์จะคุ้มครองผู้เสียหายเปรียบในสังคม เช่น คดีแรงงาน ที่รัฐมุ่งจะคุ้มครองลูกจ้าง (มาตรา 45 วรรคสอง) และในคดีผู้บริโภคซึ่งเป็นคดีที่รัฐมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา 34) รวมทั้งคดีอาญาบางประเภท ได้แก่ คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 37) คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ (มาตรา 25) และคดีค้ามนุษย์ (มาตรา 31) ได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้มีบทบาทในการซักถามพยาน คู่ความหรือทนายความจะซักถามพยานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล ส่วนวิธีการซักถามพยานที่ใช้กันอยู่ในคดีปกครอง (ข้อ 53) กำหนดแต่เพียงเรื่องที่พยานต้องให้ถ้อยคำต่อศาลเท่านั้น ไม่ได้กำหนดการซักถามพยานของคุณไว้

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดระบบการซักถามพยานเช่นเดียวกับคดีแพ่งและคดีอาญาที่ใช้ระบบไต่สวน ดังนี้

“มาตรา 62 ในการไต่สวนพยานบุคคลไม่ว่าจะเป็นพยานที่ฝ่ายใดอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเอง ให้ศาลสอบถามพยานบุคคลเอง แล้วให้พยานให้ถ้อยคำในข้อนั้นโดยวิธีแถลงด้วยตนเองหรือตอบคำถามศาล ศาลอาจถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดีแม้จะไม่มีฝ่ายใดยกขึ้นอ้างก็ตาม

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจอนุญาตให้คู่กรณีซักถามพยานเพิ่มเติมตามประเด็นและข้อเท็จจริงที่ศาลกำหนดไว้ก็ได้ โดยให้ฝ่ายที่อ้างพยานเป็นผู้ซักถามก่อน

หลังจากคู่กรณีถามพยานตามวรรคสองแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีฝ่ายใดถามพยานอีก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล”

ในส่วนของ**มาตรฐานการพิสูจน์ (standard of proof)** พยานหลักฐานซึ่งเป็นภาระการพิสูจน์ (burden of proof) ของไทยในคดีแพ่งที่ใช้ระดับ “ที่น่าเชื่อถือว่า” (preponderance of the evidence/ balance of probabilities) และคดีอาญาที่ใช้ระดับ “ปราศจากข้อสงสัยตามสมควร” หรือ “ปราศจากเหตุอันควรสงสัย” (beyond a reasonable doubt) นั้น เรารับมาจากระบบคอมมอนลอว์ การกำหนดมาตรฐานไว้หลายระดับอาจมีสาเหตุอันเนื่องมาจากระบบคอมมอนลอว์ใช้ระบบลูกขุนและระบบกล่าวหาที่จะมีหลักเกณฑ์จำกัดบทบาทศาลในเรื่องการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ส่วนระบบซีวิลลอว์ใช้ผู้พิพากษาอาชีพและระบบไต่สวนที่จะให้ศาลมีดุลพินิจอิสระเกี่ยวกับพยานหลักฐาน จะเห็นได้ว่าในคดีปกครองที่ไทยรับมาจากระบบซีวิลลอว์จะไม่ได้กำหนดเรื่องการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเอาไว้ ต่อมาได้มีการกำหนดเรื่องคดีความผิดทางพนันซึ่งเรารับมาจากเยอรมันโดยไม่ใช้เรื่องอาญาหรือแพ่ง จึงไม่สามารถนำเรื่องการชั่งน้ำหนักคดีแพ่งและคดีอาญามาใช้ได้ เลยต้องคาดเอวว่าน่าจะอยู่กลาง ๆ ผู้เขียนเข้าใจว่าผู้ยกร่างข้อบังคับประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดทางพนัน พ.ศ. 2566 ข้อ 15 วรรคสอง อาจไปนำมาตรฐานการพิสูจน์ในระดับ

“ชัดเจนและน่าเชื่อถือ” หรือ “น่าเชื่อถืออย่างชัดเจน” (clear and convincing) นี้มาจากมาตรฐานการพิสูจน์ของสหรัฐอเมริกาที่ให้ความหมายระดับดังกล่าวว่า “highly probable or reasonably certain” ซึ่งใช้ในคดีแพ่งบางประเภท เช่น การผิดสัญญา และคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา และจะมีน้ำหนักมากกว่าการชั่งน้ำหนักในคดีแพ่งทั่วไปที่ใช้ระดับ “preponderance” แต่จะต่ำกว่าระดับ “beyond a reasonable doubt” ในคดีอาญา ศาลไทยจึงพยายามอธิบายว่ามีน้ำหนักอยู่ระหว่างคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นการไปหยิบยืมหลักของคอมมอนลอว์ มาประยุกต์ใช้กับคดีความผิดทางพินัย แต่ถ้อยคำกลับจะไปเหมือนกับระบบซีวิลลอว์ที่ใช้หลัก “reasonable conviction/reasonably convinced/reasonable certainty” ซึ่งเป็นเรื่องความเชื่อมั่นตามสมควรของศาล (หรือในภาษาฝรั่งเศส “intime conviction”) ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่าศาลปกครองรวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งไม่ได้กำหนดเรื่องนี้เอาไว้ก็น่าจะใช้หลักเดียวกับระบบซีวิลลอว์ โดยอาจสรุปได้ว่ามาตรฐานการพิสูจน์ของระบบคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์จึงแตกต่างกันไม่อาจเปรียบเทียบกันได้

(4) คำพิพากษา คำพิพากษามีสถานะเป็นอำนาจเด็ดขาดและอำนาจเฉพาะของผู้พิพากษา และเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการซึ่งเป็นอำนาจรัฐ (imperium) เป็นคำสั่งของอำนาจมหาชนหรือรัฐที่มอบให้ศาลในการออกคำสั่งทางตุลาการ (acte juridictionel) มีสภาพบังคับให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการที่จะลงโทษหรือบังคับทางร่างกายหรือทรัพย์สินของประชาชน และเป็นการกระทำทางวิธีพิจารณาในการแสดงเจตนาของศาลเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาทางวิธีพิจารณาหรือปัญหาอันเป็นเนื้อหาสาระของคดี มีผลทำให้การดำเนินคดีสิ้นสุดลง เป็นการก่อตั้งสิทธิตามกฎหมายแยกต่างหากจากสิทธิที่เป็นมูลในการฟ้องคดี และเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในกระบวนการพิจารณา โดยถือว่าสิ่งที่ศาลตัดสินซึ่งเป็นที่สุดแล้วเป็นความจริง ไม่สามารถโต้แย้งได้อีกต่อไป นอกจากนี้ ศาลมีหน้าที่ต้องมีคำพิพากษา โดยศาลจะอ้างว่าไม่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน หรือไม่เพียงพอ และถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ข้อ 6) เรื่อง สิทธิการได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเป็นธรรม ในฝรั่งเศส ผู้พิพากษาจะต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หยุดการปฏิบัติหน้าที่ 5 ปี ถึง 10 ปี

องค์ประกอบของคำพิพากษา คำพิพากษาประกอบด้วยสามส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนแรกเป็นการสรุปโดยย่อของข้อกล่าวอ้างและข้อต่อสู้ รวมทั้งเหตุผลสนับสนุนของคุณความ และข้อเท็จจริงที่ได้มีการพิจารณา ส่วนที่สองเป็นเหตุผลของศาลในส่วนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และส่วนที่สามเป็นคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี ตามหลักแล้วเฉพาะในส่วนที่สามเท่านั้นที่มีผลผูกพันและมีสภาพบังคับได้ (authority) ส่วนเหตุผลนั้นมีจุดประสงค์เพียงเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบได้ มิใช่เป็นไปตามอำเภอใจ แต่เกิดจากการตัดสินใจตามหลักของกฎหมายและตามกระบวนการให้เหตุผลของตรรกวิทยาหรือกฎเกณฑ์การใช้เหตุผล ซึ่งเป็นไปตาม

หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ หลักการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก โดยนักกฎหมายวิธีพิจารณาความถือว่่าเป็นหลักทั่วไปของกฎหมาย เป็นหลักกฎหมายธรรมชาติเป็น หลักประกันขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ในประเทศฝรั่งเศส หากเป็นเหตุผลสำคัญ ที่ใช้สนับสนุนหรือที่จำเป็นของคำตัดสินแล้ว กล่าวคือ มีลักษณะที่ไม่สามารถแยกออกจากคำตัดสิน หรือคำสั่งของศาลได้ เหตุผลนั้นก็มิผลผูกพันและมีสภาพบังคับได้เช่นเดียวกับคำตัดสิน ส่วนในกลุ่ม ประเทศคอมมอนลอว์ที่ใช้ระบบ “ศาลเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย” (judge made law) เหตุผลถือเป็น ส่วนหนึ่งของคำตัดสิน ซึ่งมีผลผูกพันและมีสภาพบังคับได้ สำหรับประเทศไทยเคยมีประเด็นที่จะนำมา เป็นตัวอย่างได้ เช่น

คำพิพากษาก่อให้เกิดผลผูกพันของคำพิพากษา (*res judicata* เป็นศัพท์กฎหมายซึ่งมาจาก ภาษาลาติน แปลว่า สิ่งที่ได้มีการตัดสินใจ) หมายความว่า คำพิพากษาก่อให้เกิดผลผูกพันตามกฎหมาย ห้ามไม่ให้คู่ความฟ้องคดีในมูลคดีเดียวกันอีก (*ne bis in idem*) หรือ “ฟ้องซ้ำ” และห้ามศาลไม่ให้ แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำพิพากษา ยกเว้นจะเป็นกรณีที่กฎหมายได้อนุญาต เช่น การแก้ไข คำพิพากษาที่ผิดพลาดเล็กน้อย การอุทธรณ์หรือฎีกา การขอให้พิจารณาใหม่ นอกจากนี้ คำพิพากษา ยังก่อให้เกิดสภาพบังคับด้วย อันเป็นผลมาจากการที่คำพิพากษาเป็นคำสั่งของรัฐโดยการบังคับใช้ กฎหมายอันเป็นอำนาจตุลาการซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศ เพื่อให้สิทธิของประชาชนได้รับการ ค้ำจุนคุ้มครองอันเป็นหลักประกันของความมั่นคงแห่งกฎหมายหรือความมั่นคงแห่งสิทธินั้นเอง ในอังกฤษ ผลผูกพันของคำพิพากษาเป็นส่วนหนึ่งของหลัก “*estoppel*” (หลักกฎหมายปิดปาก) แต่ระวางอย่าไปสับสนกับ “หลักกฎหมายจากแนวคำพิพากษา” (*stare decisis*) อันเป็นลักษณะเฉพาะ ของระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งเป็นเรื่องที่คำพิพากษาของศาลสูงสุดในประเด็นใดประเด็นหนึ่งจะมีผล ผูกพันคำพิพากษาของศาลในอนาคตหรือผูกพันศาลในลำดับที่ต่ำกว่า กล่าวคือ ในกรณีที่ประเด็นแห่งคดี มีปัญหาข้อเท็จจริงแบบเดียวกัน การตัดสินคดีของศาลต้องเดินตามแนวคำพิพากษาเดิม สำหรับ ประเทศไทย ซึ่งใช้ระบบซีวิลลอว์ โดยหลักแล้ว คำพิพากษาของศาลเป็นเพียงตัวอย่างของการบังคับใช้ กฎหมายเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ ผู้เขียนเห็นว่า การเรียนการสอน และการสอบกฎหมาย ได้ให้ ความสำคัญกับคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นอย่างมาก และนักกฎหมายไทยได้รับอิทธิพลจากประเทศ ในกลุ่มคอมมอนลอว์ ดังนั้น คำพิพากษาศาลฎีกาจึงมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการพิพากษาคดีในอนาคต คำพิพากษาของศาล โดยหลักแล้วมีผลผูกพันเฉพาะระหว่างคู่ความในคดี (*inter pares*) เท่านั้น ยกเว้นในบางกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกบางคนหรือมีผลเป็นการผูกพัน บุคคลภายนอกทุกคน (*erga omnes*)

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำวินิจฉัย อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้ออ้างและคำขอตามที่ปรากฏในคำร้องหรือหนังสือขอให้ศาลพิจารณา วินิจฉัย ข้อโต้แย้งในคำชี้แจง ข้อกล่าวหา ประเด็นแห่งคดี สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

เหตุผลในการวินิจฉัยในแต่ละประเด็น และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง รวมทั้งผลแห่งคำวินิจฉัย” อันสอดคล้องกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป

3. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความ

หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นหลักที่เป็นปัจจัยในการกำหนดหลักเกณฑ์ของกระบวนการพิจารณา อาจเรียกว่าหลักทั่วไปหรือหลักพื้นฐานของกระบวนการพิจารณา หลักที่กำหนดควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณา หลักประกันการใช้อำนาจตุลาการ หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการพิจารณา เป็นหลักที่กำหนดบทบาทของศาลและคู่ความ

หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น หลักฟังความสองฝ่าย สิทธิในการโต้แย้งต่อสู้อคดี กระบวนการพิจารณาที่มีความเท่าเทียมกัน อำนาจศาลในการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนหลักการพิจารณาโดยเปิดเผย หลักวาจาในการต่อสู้อคดี ความลับในการประชุมเพื่อมีคำพิพากษาของศาล การสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมหรือเข้าถึงศาล สิทธิในการอุทธรณ์ การพิจารณาโดยเร็ว การเสมอภาคกันต่อหน้าศาลหรือความเท่าเทียมกันในการต่อสู้อคดี ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบความเชื่อมั่นของศาลในการรับฟังพยานหลักฐาน การรับฟังพยานหลักฐานโดยอิสระของศาล และพยานหลักฐานตามกฎหมาย การให้เหตุผลในคำพิพากษา หลักความเป็นอิสระของศาลหรืออำนาจตุลาการ หลักความเป็นกลางของศาล ผลผูกพันของคำพิพากษา หลักความประสงค์ของคู่ความ หลักความริเริ่มของศาลและคู่ความ การพิจารณาพิพากษาเป็นองค์คณะ อำนาจผู้พิพากษานายเดียว การไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี

หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความเหล่านี้จะมีการอธิบายในทางตำราวิชาการ มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย หลักส่วนหนึ่งมีมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน บางหลักก็เกิดขึ้นในยุคหลังๆ มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และหลักที่สำคัญจะได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐ หรือมีการกำหนดยอมรับไว้อย่างชัดเจนในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งรัฐธรรมนูญของบางประเทศ

โดยทั่วไปจะไม่ได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในกฎหมายวิธีพิจารณาความ แต่มีการกำหนดหลักการต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม เช่น หลักฟังความสองฝ่าย มีผลทำให้มีการกำหนดหลักการต่าง ๆ เพื่อให้คู่ความมีโอกาสโต้แย้งต่อสู้อคดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการส่งสำเนาคำคู่ความ พยานหลักฐานให้ทราบ การให้สิทธิคู่ความที่จะขอให้ศาลออกหมายเรียกพยาน สิทธิการมีทนายความ หรือหลักความเป็นกลางของศาลนำไปสู่การกำหนดเหตุคัดค้านผู้พิพากษา ดังนั้น หากเราได้ศึกษาว่าหลักการต่าง ๆ มีที่มาจากหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความหลักใดก็จะช่วยให้เข้าใจกฎหมายวิธีพิจารณาความในลักษณะที่เป็นศาสตร์อย่างหนึ่ง มิใช่เป็นเพียงกฎเกณฑ์หรือ

คู่มือทางปฏิบัติในการดำเนินคดีในศาลอย่างที่มีการเรียนการสอนโดยทั่วไปในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะในระดับปริญญาตรี

หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าวในแต่ละประเภทคดี คือ คดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และคดีรัฐธรรมนูญ ยังมีความแตกต่างกันในรายละเอียด และในประเภทคดีเดียวกันของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์และกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ก็ยังคงมีความแตกต่างกันมากบ้างน้อยบ้างอีกด้วย

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความของไทย ในคดีแพ่งและคดีอาญา เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากทั้งสองกลุ่มประเทศดังกล่าวโดยเฉพาะกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ จึงทำให้มีความยากลำบากที่จะวิเคราะห์ว่าแต่ละหลักการในกฎหมายวิธีพิจารณาความ เราได้รับมาจากกลุ่มประเทศใด ในบางครั้งแต่ละหลักการที่มีความเกี่ยวข้องกันก็กำหนดไว้ไม่สอดคล้องกัน เช่น บทบาทของศาลในการรับฟังพยานหลักฐาน แม้เราจะไม่ใช้ระบบลูกขุนอย่างกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์แต่ใช้ผู้พิพากษาอาชีพเหมือนกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ ซึ่งควรจะใช้หลักความเป็นอิสระของศาลที่จะรับฟังพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวางตาม “หลักความเชื่อมั่นของศาลในการรับฟังพยานหลักฐาน” หรือ “หลักการรับฟังพยานหลักฐานโดยอิสระของศาล” และไม่ให้ความสำคัญกับ “หลักพยานหลักฐานตามกฎหมาย” แต่ปรากฏว่า ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยกลับนำหลักทั้งสองมาผสมปนเปกันอย่างไม่เป็นระบบ สำหรับคดีปกครองของไทยได้นำรูปแบบมาจากกลุ่มประเทศซีวิลลอว์โดยเฉพาะของฝรั่งเศส จึงไม่ค่อยจะมีปัญหาเกี่ยวกับความลักลั่นกันของหลักการ รวมทั้งคดีรัฐธรรมนูญของไทยก็มีหลักการทำนองเดียวกับคดีปกครอง

(1) หลักความประสงค์ของคู่ความ (principle of party disposition) และหลักการไต่สวนโดยศาล

กฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเนื่องจากกฎหมายทั้งสองเป็นผลผลิตของระบบสังคม วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจเดียวกัน หลักความประสงค์ของคู่ความ มีแนวคิดที่ว่า ขอบเขตและเนื้อหาสาระของการโต้แย้งกันในคดีรวมทั้งวิธีการสืบพยานเป็นเรื่องที่คู่ความจะกำหนด โดยศาลจะต้องถูกจำกัดกรอบในการพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะสิ่งที่คู่ความนำเสนอต่อศาล หลักความประสงค์ของคู่ความมีอิทธิพลหรือสอดคล้องหรือคู่กันกับกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาที่ว่าคู่ความเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าควรจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ เป็นผู้กำหนดขอบเขตของคดี รวมทั้งทิศทางหรือความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา เป็นผู้เลือกว่าจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป จนศาลมีคำพิพากษาหรือจะถอนคดีออกไป หลักนี้จึงเป็นการส่งผลโดยปริยายทำให้กระบวนการพิจารณามีลักษณะเป็นแบบกล่าวหา โดยคู่ความมีสิทธิเลือกโดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้น ซึ่งมีสุภาชิตกฎหมายว่า “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่อาจถูกบังคับให้ต้องฟ้องคดีนั้นแต่อยู่ในดุลพินิจของบุคคลนั้นเอง” และจำเลยก็มีสิทธิที่จะต่อสู้คดีหรือจะต่อสู้เฉพาะในประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือตามดุลพินิจของตน รวมทั้งเป็นดุลพินิจของคู่ความที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณา

ในขั้นตอนใด ๆ ก็ได้ ส่วนศาลต้องวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัดและไม่มีบทบาทในเชิงรุก ในกระบวนการพิจารณา หลักนี้ถูกนำมาใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของโรมันและใช้เรื่อยมา จนได้ลบลบบทบาทลงเมื่อตอนปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงปัจจุบัน มีการใช้หลักการตรงกันข้ามมากขึ้น หรือหลักการไต่สวนโดยศาล แต่อย่างไรก็ตาม โดยส่วนใหญ่จะยังคงถือหลักความประสงค์ของคู่ความ เป็นหลัก จึงนับได้ว่าเป็นหลักดั้งเดิมหลักหนึ่งของวิธีพิจารณาความทั้งในระบบคอมมอนลอว์ และระบบซีวิลลอว์

“หลักการไต่สวนโดยศาล” จะสอดคล้องหรือคู่กันกับกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน หลักนี้ ใช้กันมากในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและคดีปกครอง โดยในคดีแพ่งมีแนวความคิดหรือ เหตุผลว่า กระบวนการค้นหาหรือรวบรวมข้อเท็จจริงของคดี ควรเป็นกระบวนการหรือเครื่องมือ ที่คู่ความใช้ในการแสดงข้อเท็จจริงสนับสนุนข้ออ้างของตน และกระบวนการดังกล่าวจะต้องสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างคู่ความในการดำเนินการ และศาลต้องคำนึงอยู่เสมอว่า เป้าหมายหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคือต้องการให้ได้ “ความเป็นจริงที่สมบูรณ์หรือที่พึงประสงค์” (objective truth) โดยศาลสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติ ศาลจะใช้อำนาจนี้ ด้วยความระมัดระวัง นอกจากนี้ ยังกำหนดหน้าที่ของคู่ความที่จะต้องช่วยกันรวบรวมข้อเท็จจริงของคดี ในกรณีที่คู่ความเฉยหรือปฏิเสธ อาจถูกสันนิษฐานไปในทางที่เป็นผลเสียต่อคู่ความนั้น หรือถือว่ายอมรับข้อเท็จจริง วิวัฒนาการดังกล่าวมีผลทำให้การยอมรับหลักกฎหมายเก่าตามภาษิตกฎหมายที่ว่า “ไม่มีผู้ใดต้องพิสูจน์พยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายกับตนเอง” ลดน้อยลงไป และเป็น การเปลี่ยนสถานะของคู่ความจากการเป็นวัตถุทางกฎหมายเอกชนมาเป็นวัตถุแห่งประโยชน์ทางกฎหมายโดยทั่วไป

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความของไทยก็เป็นไปตามคำอธิบายดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นคดีแพ่งทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหา คดีแพ่งบางประเภท คดีอาญาโดยเฉพาะคดีอาญาบางประเภท คดีปกครอง และคดีรัฐธรรมนูญ

หลักความประสงค์ของคู่ความประกอบด้วยหลักย่อยหลายประการ คือ หลักคู่ความเป็น ผู้ร้องขอ หลักการฟ้องแย้งและต่อสู้คดีของเอกชน หลักการไม่พิพากษาเกินคำขอ สิทธิเด็ดขาด ในการโต้แย้งคำพิพากษา สิทธิเด็ดขาดในการประนีประนอมยอมความ เป็นต้น

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความรัฐธรรมนูญกำหนด “หลักความประสงค์ของผู้ร้อง” ไว้ตามมาตรา 42 (4) เรื่องคำร้องต้องระบุคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง มาตรา 54 วรรคสาม เรื่องกรณีที่ถือว่าผู้ร้องไม่ตั้งใจที่จะยื่น คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา มาตรา 60 เรื่องการยื่นบัญชีระบุพยานของคู่กรณี มาตรา 64 วรรคสอง เรื่องการคัดค้านข้อเท็จจริงที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งอ้าง มาตรา 67 เรื่องการแถลงการณ์เปิดคดีและปิดคดี มาตรา 71 เรื่องคู่กรณียื่นคำขอมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย

มีข้อสังเกตว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเรื่อง “หลักการพิพากษา ไม่เกินคำขอ” ไว้แต่อย่างใด ซึ่งหลักนี้เป็นหลักกฎหมายเก่าแก่ โดยศาลถูกจำกัดกรอบอำนาจในการ มีคำพิพากษาว่าต้องอยู่ภายในขอบเขตของวัตถุแห่งคดีที่คู่ความได้พิพาทหรือโต้แย้งกัน หากศาล พิพากษาเกินคำขอย่อมไม่มีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด หลักนี้ปรากฏในคดีแพ่ง (มาตรา 142) คดีอาญา (มาตรา 192) อย่างไรก็ตาม หลักนี้อาจมีข้อยกเว้นได้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมมากกว่า การยึดหลักโดยเคร่งครัด เช่น คดีแพ่ง (มาตรา 142 (1)-(6)) คดีที่รัฐมุ่งจะคุ้มครองประโยชน์ของ สังคม เช่น คดีผู้บริโภค (มาตรา 39) คดีแรงงาน (มาตรา 52) ผู้เขียนจึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจ ที่จะมีความวินิจฉัยเกินคำขอเช่นเดียวกับคดีปกครองก็ไม่ได้กำหนดหลักการนี้ไว้เช่นเดียวกัน

(2) หลักการได้รับฟังหรือหลักฟังความสองฝ่ายหรือหลักการโต้แย้งหรือคัดค้านต่อคู่คดี

หลักนี้มีที่มาจากแนวความคิดที่มีมาตั้งแต่กฎหมายโรมันตามภาษิตกฎหมาย “*audiatur et altera pars*” หรือ “*audi alteram partem*” ในฝรั่งเศสเริ่มปรากฏเมื่อปี ค.ศ. 1828 โดยศาลสูงสุดได้วินิจฉัยรับรองว่า “การต่อสู้คดี” เป็นหลักกฎหมายธรรมชาติอย่างหนึ่ง บุคคลทุกคน ไม่ควรถูกพิพากษาโดยไม่ถูกซักถามหรือไม่มีโอกาสต่อสู้คดี และตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ของ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กำหนดหลักประกันเรื่องสิทธิในการที่จะได้รับฟังทั้งในคดีแพ่ง และคดีอาญา สำหรับในระบบคอมมอนลอว์ ถือเป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งในสองประการของหลักใหญ่ ที่เรียกว่า “*natural justice*” อีกหลักหนึ่งคือหลักความเป็นกลางของศาลซึ่งแยกหลักย่อยออกไปรองรับ คือ สิทธิในการคัดค้านผู้พิพากษา หลักฟังความสองฝ่ายนี้ได้แตกเป็นหลักย่อย ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิ ของคู่ความในกระบวนการพิจารณา เช่น เพื่อให้ศาลได้รับฟังข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน คู่ความหรือคู่กรณี ย่อมต้องได้รับแจ้งข้อกล่าวหา ส่งสำเนาเอกสารหรือตรวจเอกสารและมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านข้อกล่าวหาได้ ในระยะเวลาอันควร

ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสากลซึ่งนักกฎหมายวิธีพิจารณาความของ ต่างประเทศได้ร่วมมือกันกำหนดขึ้น ได้กำหนดหลักการเรื่องการได้รับแจ้งโดยชอบและสิทธิในการได้รับฟัง ตั้งแต่ในชั้นเริ่มต้นกระบวนการพิจารณารวมทั้งในระหว่างการพิจารณาเกี่ยวกับข้อกล่าวหาข้อโต้แย้ง สิทธิของโจทก์รวมทั้งคำขอ สิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย และผลที่จำเลยไม่ต่อสู้คดี โดยวิธีการแจ้ง ที่น่าจะมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และระยะเวลาที่เหมาะสม ในกรณีเป็นคำขอฝ่ายเดียวต้องคำนึงถึงสัดส่วน ระหว่างผลประโยชน์ของผู้ขอและผลกระทบของคู่ความอีกฝ่ายที่จะได้รับแจ้งการออกคำสั่งโดยเร็วที่สุด เท่าที่จะสามารถจะกระทำได้

หลักนี้ตั้งอยู่บนเหตุผล อำนาจตุลาการของศาลตั้งอยู่บนพื้นฐานส่วนใหญ่ของหลัก ความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะมีได้ต่อเมื่อศาลได้รับรู้ข้อเท็จจริงทุกอย่าง เนื่องจาก คำพิพากษาในคดีมีข้อพิพาทเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเผชิญหน้ากัน และถือเป็นสิทธิที่มีผลจากการที่ รัฐต้องให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยประชาชนไม่ได้เป็นเพียงวัตถุอย่างหนึ่งของ

คำพิพากษา แต่มีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิในกระบวนการพิจารณา เนื่องจากกระบวนการพิจารณาที่มีลักษณะเผด็จการโดยคู่ความไม่มีโอกาสรักษาประโยชน์ของตนเองต้องรอคำตัดสินของศาลแต่อย่างเดียวดังเช่นในอดีตนั้นไม่สอดคล้องกับแนวความคิดในปัจจุบันโดยเฉพาะเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ขอบเขตของหลักนี้ความหมายมีหลายแง่มุม เช่น สิทธิของคู่ความในการได้รับแจ้งว่ามีการฟ้องคดีต่อตนและได้รับการแจ้งอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาภายในระยะเวลาอันสมควร สิทธิของคู่ความในการเสนอหรือโต้แย้งพยานหลักฐาน สิทธิที่จะต้องมีคู่ความอยู่ด้วยในขณะสืบพินิจข้อเท็จจริง สิทธิที่จะไม่ถูกผูกพันโดยคำพิพากษาที่ตนมิได้เข้ามาเป็นคู่ความในคดี คำพิพากษาต้องแสดงเหตุผล การพิจารณาโดยเปิดเผย การโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษา นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์อื่นที่สืบเนื่อง เช่น การห้ามศาลใช้ประโยชน์จากข้อเท็จจริงที่ตนรู้มาเอง เช่น ข้อเท็จจริงที่ได้มานอกศาลหรือที่คู่ความไม่มีโอกาสได้มีส่วนร่วมรู้เห็นหรือที่ได้มาโดยไม่มีหลักประกันในการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ดังนั้น เมื่อมีการนำคดีมาสู่ศาลมีผลทำให้คู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีซึ่งกันและกันรวมทั้งศาลเองก็ยังมีหน้าที่บางประการในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนี้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามหลักนี้มีข้อยกเว้นในบางกรณี เช่น การที่จะลงโทษคู่ความที่ไม่ร่วมมือในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น การพิจารณาโดยขาดนัด หรือกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน เช่น การขอคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างการพิจารณา อันเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่สำคัญกว่า

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับหลักฟังความสองฝ่ายไว้ เช่น มาตรา 54 การส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้องหรือแจ้งให้ผู้ถูกร้องมารับสำเนาคำร้อง มาตรา 68 การตรวจและขอสำเนาเอกสารในสำนวน ข้อ 30 และข้อ 31 การขอตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองความถูกต้องของเอกสารในสำนวน

(3) หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย

เป็นแนวความคิดของการบริหารงานยุติธรรมแบบเสรีนิยมที่ต่อต้านการพิจารณาคดีลับของศาลบางศาลในสมัยก่อน แต่ไม่ถือว่าเป็นหลักการที่เด็ดขาด มีข้อจำกัดบางประการ เช่น ต้องไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับหลักการพิจารณาโดยเปิดเผยไว้ตามมาตรา 59

(4) หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา

สถาบันใดจะถือว่าเป็นศาลหรือไม่ ก็ต่อเมื่อมีมาตรการคุ้มครองด้านตัวบุคคลที่จะทำหน้าที่ตัดสินคดีและหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีปรากฏอยู่ หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานดั้งเดิมหลักหนึ่งในสองหลักของ “ความยุติธรรมตามธรรมชาติ” (natural justice) ของอังกฤษ ส่วนสหรัฐอเมริกาเรียกว่า “การพิจารณาที่เป็นธรรม” (due process of law) และได้รับการรับรองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งมีความเกี่ยวข้องกับหลักความเป็นอิสระของศาลด้วย ส่วนอีกหลักหนึ่งคือ หลักฟังความสองฝ่าย ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครองก็มีการบังคับใช้หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน หลักความเป็นกลางของศาลนี้มีหลักย่อยที่ตามมาคือหลักเรื่องการคัดค้านผู้พิพากษา ซึ่งตามมาตรา 40 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กำหนดไว้ว่า การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการเป็นสิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา การคัดค้านผู้พิพากษาจึงเป็นปัจจัยหรือมาตรการในการที่จะทำให้ผู้พิพากษามีความเป็นกลาง โดยหลักความเป็นกลางเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นภาวะวิสัย (objective) โดยไม่คำนึงว่าในความเป็นจริงผู้พิพากษาที่มีเหตุดังกล่าวจะมีความเป็นกลางหรือไม่ อันเป็นเรื่องอัตวิสัย (subjective)

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามมาตรา 32 เรื่องเหตุคัดค้านตุลาการ มาตรา 33 เรื่องเหตุอันมีสภาพร้ายแรง มาตรา 34 เรื่องตุลาการถอนตัว มาตรา 35 เรื่องคำร้องคัดค้านตุลาการ มาตรา 36 เรื่องรายละเอียดคำร้อง และมาตรา 37 เรื่องการพิจารณาและชี้ขาดเหตุขอถอนตัวหรือเหตุคัดค้าน

(5) **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอื่น** ตามบทบัญญัติของศาลรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอื่นที่น่าสนใจ ดังนี้

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ : กฎทางตุลาการ (court rules/rules of court) มาตรา 28 กำหนดให้ อำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดของศาลเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีได้แต่ต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือก่อให้เกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ให้มีการตรากฎหมายที่เป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของประชาชนโดยไม่จำเป็น หลักการดังกล่าวเป็นเรื่องลักษณะของกระบวนการยุติธรรมที่ดีที่ต้องรวดเร็วและมีขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อนยุ่งยากเนื่องจากจะส่งผลต่อเรื่องค่าใช้จ่าย หรือตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม” หลักการเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของเรื่อง “การเข้าถึงความยุติธรรม” (access to justice) ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความในปัจจุบันของประเทศต่างๆให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้เป็นอย่างมาก

การที่ศาลออกกฎหมายตุลาการ (court rules/rules of court) ตามหลักการของมาตรานี้เกี่ยวข้องกับเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) อันเป็นไปตามหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่ง ศ.พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ อธิบายไว้ในหนังสือ “กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540, หน้า 29-48) ในเรื่องการที่องค์กรทางปกครองใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งผมได้นำคำอธิบายในส่วนที่องค์กรทางปกครองออกกฎหมายทางปกครองมาเทียบเคียงเพื่ออธิบายการที่องค์กรตุลาการออกกฎหมายตุลาการได้ว่า องค์กรตุลาการก็ใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเช่นเดียวกัน แต่นักกฎหมายส่วนหนึ่งเข้าใจว่าการที่กฎหมายกำหนดให้ศาลหรือองค์กรตุลาการออกกฎหมายตุลาการได้เป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

(ผู้เขียนมีประสบการณ์ดังกล่าวในชั้นพิจารณามาตรา 103/3 เรื่องข้อกำหนดการนำสืบพยานหลักฐานของรัฐสภา เมื่อ พ.ศ. 2550 ซึ่งนับได้ว่าน่าจะเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดเรื่องการออกกฎหมายวิธีพิจารณาไต่สวน ป.วิ.แพ่ง) แต่นักนิติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่เห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดไม่เป็นความจริงในทางปฏิบัติ แต่เป็นเรื่องหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (separation of function) ขององค์กรของรัฐทั้งสาม คือ รัฐสภา รัฐบาล และศาล ในลักษณะกระจายอำนาจทั้งสามตามความสามารถเพื่อให้เกิดการคานและดุลกัน (check and balance) โดยไม่ได้มุ่งเน้นว่าอำนาจใดเป็นขององค์กรใด เพื่อไม่ให้มีการผูกขาดการใช้อำนาจดังกล่าวโดยเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียว การออกกฎหมายของรัฐสภาไม่สามารถที่จะมีรายละเอียดครอบคลุมปัญหาต่าง ๆ ได้ครบถ้วนเนื่องจากปัญหาในการดำเนินงานของตุลาการทั้งเรื่องการบริหารและเรื่องการทำคดีมีมากมายเกินจะคาดการณืได้ล่วงหน้า บางกรณีก็เป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวปรับเปลี่ยนได้รวดเร็วแปรเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริงในสังคมที่รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายได้ทัน จึงทำให้มีการมอบอำนาจให้ศาลหรือองค์กรตุลาการออกกฎหมายตุลาการได้เช่นเดียวกับการที่รัฐบาลหรือองค์กรทางปกครองออกกฎหมายปกครอง ศาลจึงสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ นอกจากนั้น บางครั้งองค์กรตุลาการจำเป็นต้องออกกฎหมายด้วยตนเองในฐานะที่เป็นผู้กำกับหรือผู้บริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย เพราะการออกกฎหมายเป็นเทคนิคปกติในการจัดการในกรณีที่ต้องสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเหมือน ๆ กันในสภาพข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน โดยสั่งการเป็นการทั่วไปไว้ล่วงหน้า โดยไม่ต้องออกคำสั่งมากมายในทันทีเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ซึ่งอาจทำได้ไม่ทันและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่มีโอกาสทำความเข้าใจล่วงหน้า กฎหมายตุลาการจึงอาจแบ่งเป็น กฎทางกระบวนการพิจารณา และ กฎทางการบริหาร ดังนั้น การที่รัฐบาลออกกฎหมายปกครองและศาลออกกฎหมายตุลาการได้จึงเป็นหลักการที่จำเป็นและเหมาะสม

หลักทั่วไปในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ข้อ 6 กำหนดให้นำหลักทั่วไปในการดำเนินกระบวนการพิจารณา “ระบบไต่สวนที่ดีและเป็นธรรม” มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการที่กว้างขึ้นจากมาตรา 27 ของกฎหมายแม่บทที่กำหนดให้การพิจารณาคดีให้ใช้ระบบไต่สวนอันเป็นบทบัญญัติเหมือนกับที่กำหนดไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง วิธีพิจารณาคดีทุจริต เนื่องจากคดีเหล่านี้มีลักษณะเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในคดีส่วนใหญ่เป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทำนองเดียวกับศาลปกครองซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง จึงเหมาะสมที่จะใช้กระบวนการพิจารณาระบบไต่สวน และนับเป็นครั้งแรกของกฎหมายวิธีพิจารณาความของไทยที่ข้อ 6 กำหนดไว้เช่นนี้ ส่วนในกฎหมายวิธีพิจารณาความของต่างประเทศ ผู้เขียนยังไม่เคยพบ จึงมีข้อพิจารณาว่า หลักทั่วไปดังกล่าวมีขอบเขตเช่นไร ผู้เขียนเห็นว่า “ระบบไต่สวนที่ดีและเป็นธรรม” หมายความว่าถึงกรณีที่ศาลมีบทบาทเชิงรุกในการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้มีความรวดเร็วและไม่ให้คู่กรณีใช้สิทธิทางกระบวนการพิจารณาโดยไม่สุจริต และมีบทบาทในการค้นหาข้อเท็จจริงของคดี สำหรับกระบวนการพิจารณา “ระบบไต่สวนที่ไม่ดีและ

ไม่เป็นธรรม” นั้น น่าจะเป็นลักษณะของกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวนที่ค่อนข้างจะมีภาพลบในสมัยก่อน เช่น การพิจารณาโดยไม่เปิดเผยหรือเป็นการลับ การที่ศาลไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีมีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ทำให้มีผลกระทบต่องาน “หลักฟังความสองฝ่าย” ตัวอย่างเช่น การที่ศาลมักจะชอบตัดพยานของคู่กรณีโดยอ้างว่าพุ่มเพื่อยหรือไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีซึ่งไม่สมเหตุผล

ละเมิดอำนาจศาล (contempt of court) ข้อ 11 กำหนดให้การฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือคำสั่งศาลตามข้อ 8 ข้อ 9 (เรื่องการประพฤติตนในศาล) และข้อ 10 (การบิดเบือนข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายตามคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลหรือวิจารณ์โดยไม่สุจริต) ให้ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาล หลักกฎหมายเรื่องละเมิดอำนาจศาลในต่างประเทศมีข้อแตกต่างกันและมีข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับประเด็นว่าให้อำนาจศาลมากเกินไปหรือไม่ โดยกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์จะกำหนดไว้กว้างขวางเช่นเดียวกับไทย ส่วนกลุ่มประเทศซีวิลลอว์จะมีหลักการที่แคบกว่าโดยจำกัดเฉพาะกรณีที่มีผลกระทบทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ดูจะสอดคล้องกับหลักการของกลุ่มประเทศซีวิลลอว์

4. ระบบวิธีพิจารณา

กระบวนการพิจารณา (procedure หรือ process) ซึ่งเป็นโครงสร้างของวิธีพิจารณาความนั้น ในทางวิชาการหมายถึงการกระทำหรือการดำเนินการทุกอย่างของคู่ความและศาลในคดี ในการศึกษาปรัชญาของการจัดระบบกระบวนการพิจารณาจะแบ่งแยกได้เป็นสองระบบ คือ ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน โดยการจัดระบบดังกล่าวมีข้อพิจารณาในเรื่องนี้สองเรื่อง คือ “นิติสัมพันธ์ทางกระบวนการพิจารณา” และ “บทบาทของผู้มีนิติสัมพันธ์ทางกระบวนการพิจารณา”

เรื่องที่หนึ่ง “นิติสัมพันธ์ทางกระบวนการพิจารณา”

กระบวนการพิจารณาในศาลนับตั้งแต่ที่ศาลรับคำคู่ความหรือคำร้องก่อให้เกิดเป็น “นิติสัมพันธ์ทางกฎหมายวิธีสบัญญัติ” หรือ “นิติสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชน” อันเป็น “ความสัมพันธ์ทางคดี” ระหว่างศาลและคู่ความ (หรือคู่กรณี) และระหว่างโจทก์และจำเลย (หรือผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง หรือผู้ร้องและผู้ถูกร้องในศาลรัฐธรรมนูญ) และเป็น “สิทธิทางมหาชนของปัจเจกชน” ไม่ว่าจะเป็นคนตีแฟง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีรัฐธรรมนูญ กฎหมายวิธีพิจารณาความบังคับทั้งศาลและคู่ความที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยหลักไม่สามารถตกลงกันเป็นอย่างอื่น เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นคนละส่วนแยกต่างหากจาก “นิติสัมพันธ์หรือสิทธิหน้าที่หรือส่วนได้เสียทางกฎหมายสบัญญัติ” ซึ่งเป็นที่มาหรือมูลเหตุของคดี

เรื่องที่สอง “บทบาทของผู้มีนิติสัมพันธ์ทางกระบวนการพิจารณา”

คู่ความมีหน้าที่ต่อศาลในการนำข้อเท็จจริงมาสู่ศาลหรือให้ความร่วมมือกับศาลในการค้นหาข้อเท็จจริง มีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับศาลในการระงับข้อพิพาทข้อโต้แย้งให้เกิดความยุติธรรม

มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว และมีสิทธิที่จะได้รับความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน (อันเป็นสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน) ไม่ล่าช้าและเสียค่าใช้จ่ายน้อย (อันถือเป็นลักษณะของกระบวนการยุติธรรมที่ดี) จากศาลที่เป็นกลาง ในระหว่างคู่ความกันเองก็มีสิทธิและหน้าที่ระหว่างกัน ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น มีสิทธิที่จะได้รับสำเนาเอกสารจากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง สิทธิในการต่อสู้คดี หรือสิทธิในการโต้แย้งคัดค้าน

ข้อแตกต่างระหว่างนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายสารบัญญัติและนิติสัมพันธ์ทางกระบวนการพิจารณาคือ นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายสารบัญญัติก่อให้เกิดนี้หรือหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องกระทำ มิเช่นนั้นอาจถูกรัฐใช้อำนาจรัฐบังคับ ไม่ว่าจะเป็นการถูกบังคับคดีในกรณีเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน และได้มีการฟ้องเป็นคดี หรือรัฐใช้อำนาจโดยไม่ต้องฟ้องคดีในกรณีเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน หรือหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนการกระทำที่รัฐกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา แต่นิติสัมพันธ์ทางกระบวนการพิจารณาแม้จะมีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่ความก็ตามแต่ก็ก่อให้เกิดเพียง “ภาระ” (burden) ระหว่างคู่ความที่จะต้องดำเนินการ เช่น “ภาระการพิสูจน์” ที่เราคุ้นเคยกัน มิเช่นนั้นคู่ความอาจต้องเสี่ยงต่อการเสียประโยชน์ทางคดีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากคู่ความจะดำเนินการตามภาระดังกล่าว คู่ความมี “หน้าที่” (obligation) ที่ต้องไม่ใช่สิทธิทางกระบวนการพิจารณาโดยไม่สุจริต (abuse of procedure) ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทในคดีแพ่งและคดีปกครอง หรือการพิสูจน์ว่ามี การกระทำความผิดในคดีอาญา หรือการพิสูจน์ว่ามี การกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หากคู่ความ “ใช้สิทธิทางกระบวนการพิจารณาโดยไม่สุจริต” ซึ่งเป็นเรื่องเดียวกับ “การใช้สิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติโดยไม่สุจริต” ก็จะมีผลเป็นการละเมิดนั่นเอง

สำหรับศาลนั้นจะมีผลแตกต่างจากคู่ความ กล่าวคือ ศาลมีหน้าที่ให้ความยุติธรรมแก่คู่ความในการระงับข้อพิพาทระหว่างคู่ความในคดีแพ่งและคดีปกครอง หรือในการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญา หรือในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในคดีรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ศาลมีภาระเหมือนกับกรณีของคู่ความข้างต้น แต่เป็น “หน้าที่” ของศาลที่จะต้องใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐอย่างหนึ่ง หลักกฎหมายมหาชนจึงนำมาใช้บังคับกับศาล เช่น ศาลจะต้องใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือการที่ศาลไม่ยอมมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้หรือกำหนดไว้ไม่ชัดเจนอาจถือว่าเป็น “การปฏิเสธให้ความยุติธรรม” (justice denied หรือ déni de justice) เนื่องจากการฝ่าฝืน “สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม” (access to justice) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน กฎหมายต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม จึงได้กำหนดบทลงโทษทางอาญา ความรับผิดทางละเมิด รวมทั้งเป็นความผิดทางวินัยเพราะละเมิดจริยธรรมของตุลาการ (เท่าที่ตรวจสอบเรื่องจริยธรรมตุลาการของไทยยังไม่มีกำหนดไว้หรือเคยมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น และตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ไม่ได้กำหนดไว้เช่นกัน)

จากนิติสัมพันธ์ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาทของศาลและคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบกล่าวหา และระบบไต่สวน ซึ่งกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์จะนิยมระบบกล่าวหา ส่วนกลุ่มประเทศซีวิลลอว์นิยมระบบไต่สวน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากประวัติศาสตร์ แนวความคิด และรูปแบบของกระบวนการพิจารณา อันเป็นลักษณะที่เป็นเรื่องทางศิลปะมากกว่าที่จะเป็นเรื่องทางศาสตร์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความ

วิธีพิจารณาระบบกล่าวหา (adversarial system) และวิธีพิจารณาระบบไต่สวน (inquisitorial system)

หลักการของระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนเป็นเรื่องขอบเขตเกี่ยวกับบทบาทศาลและบทบาทคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หากกระบวนการพิจารณาใดเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความต้องการของคู่ความตาม “หลักความประสงค์ของคู่ความ” (principle of party disposition) แล้ว ศาลไม่มีอำนาจปฏิเสธหรือไม่อนุญาตแล้ว กระบวนการพิจารณานั้นเป็นระบบกล่าวหาเพราะคู่ความมีบทบาท แต่หากกระบวนการพิจารณาใดเป็นเรื่องที่ศาลริเริ่มได้เองหรือต้องได้รับอนุญาตจากศาล กระบวนการพิจารณานั้นเป็นระบบไต่สวนเพราะศาลมีบทบาท นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาว่าวิธีพิจารณานั้นเป็นระบบใด คือ “ระบบการค้นหาความจริง” หากศาลมีบทบาทในการค้นหาข้อเท็จจริงก็เป็นระบบไต่สวน หากมีแต่คู่ความที่จะค้นหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ก็เป็นระบบกล่าวหา

วิธีพิจารณาระบบกล่าวหา เป็นกระบวนการพิจารณาของคู่ความที่ฝ่ายหนึ่งกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่ง (อาจพูดได้ว่า ถ้าไม่มีการกล่าวหา ก็ไม่มีศาล) และเป็นกระบวนการพิจารณาเอกชนหรือกระบวนการพิจารณาของคู่ความ กล่าวคือ คู่ความเป็นผู้กำหนดขอบเขตของคดีและความเป็นไปของคดี ส่วนศาลไม่ได้มีสถานะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ แต่เป็นบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากคู่ความให้ตัดสินคดีหรือเป็นพยานในการต่อสู้คดีของคู่ความ โดยศาลมีบทบาทเชิงรับ วางตัวเป็นกลาง กระบวนการพิจารณามีลักษณะสำคัญคือใช้หลักทนายโดยเฉพาในขั้นตอนการสืบพยาน เป็นการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความ และกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผย เป็นกระบวนการที่นิยมใช้กันในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ รวมทั้งประเทศไทย เนื่องจากได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษตั้งแต่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในสมัยรัชกาลที่ 5

ศาลในระบบกล่าวหาจะให้ความสนใจในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและความถูกต้องของการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่ความในลักษณะเดียวกับกรรมากรีก้า ศาลแทบจะไม่มีกรรริเริ่มในการค้นหาข้อเท็จจริงหรือซักถามพยานของคู่ความ การยอมรับข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของจำเลย ศาลในระบบกล่าวหาจะเชื่อตามนั้น ส่วนศาลในระบบไต่สวน โจทก์โดยเฉพาในคดีอาญายังจะต้องนำสืบข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่

กระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหา มักจะประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญสามประการ ประการแรก ศาลจะวางตัวเป็นกลางหรือนิ่งเฉยโดยมีบทบาทในลักษณะเชิงรับ (passive role) ประการที่สอง คู่ความซึ่งเป็นทนายความจะเป็นผู้นำเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อศาล และประการที่สาม

การดำเนินกระบวนการพิจารณาจะมีความเคร่งครัดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งอาจส่งผลทำให้มีการได้เปรียบหรือเสียเปรียบ รวมทั้งการแพ่งชนะคดีในทางเทคนิคได้ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริงของคดีจะได้เปรียบก็ตาม นอกจากนี้ ยังเป็นกระบวนการพิจารณาที่มักจะดำเนินคดีสืบพยานต่อหน้าศาลในชั้นตอนเดียว ในลักษณะที่เป็นการโต้แย้งต่อสู้กันอย่างเปิดเผยระหว่างคู่ความจึงเป็นการที่คู่ความได้มีโอกาสปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนได้อย่างเต็มที่ เป็นกระบวนการพิจารณาที่คู่ความเป็นผู้มีบทบาทริเริ่มขั้นตอนต่าง ๆ ได้เองรวมทั้งกำหนดความเป็นไปหรือการสิ้นสุดของคดี

วิธีพิจารณาระบบไต่สวน “inquisitoire” มาจากภาษาละตินคำว่า “inquirere” แปลว่า ค้นหา, ค้นคว้า เป็นกระบวนการพิจารณาที่ศาลเป็นผู้กำหนดควบคุมและมีอำนาจในการตัดสินใจ ในการให้เกิดความยุติธรรม ศาลมีบทบาทในการควบคุมความเป็นไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณา การค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เป็นกระบวนการพิจารณาที่มีลักษณะค่อนข้างจะมีสภาพล้นในอดีต กล่าวคือ ใช้หลักกลายลักษณะอักษรหรือกระบวนการพิจารณาโดยใช้เอกสารเป็นหลัก ไม่ค่อยจะมีการสืบพยานบุคคล กระบวนการพิจารณาโดยลับ ไม่ค่อยจะเป็นการโต้แย้งกันระหว่างคู่ความโดยตรง เป็นกระบวนการพิจารณาที่นิยมใช้กันในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์

ในระบบไต่สวนก็จะมีลักษณะสำคัญสามประการ กล่าวคือ (1) ศาลมีบทบาทเชิงรุก (active role) เป็นผู้รวบรวมค้นหาข้อเท็จจริง (2) โดยมีคู่ความเป็นผู้ช่วยศาลคอยให้ความร่วมมือตามที่ศาลสั่ง และ (3) หลักเกณฑ์ในกระบวนการพิจารณามีลักษณะยืดหยุ่นไม่เคร่งครัดเพราะไม่ต้องการให้มาเป็นอุปสรรคในการค้นหาข้อเท็จจริงหรือความยุติธรรม

“ระบบไต่สวน” เป็นระบบกฎหมายเกี่ยวกับการค้นหาข้อเท็จจริงของศาลซึ่งมีบทบาทเชิงรุก ตรงกันข้ามกับ “ระบบกล่าวหา” ซึ่งศาลมีบทบาทเชิงรับโดยวางตัวเป็นกลางระหว่างคู่ความ ระบบไต่สวนใช้กันในประเทศระบบซีวิลลอว์ ส่วนระบบกล่าวหาใช้กันในประเทศคอมมอนลอว์ อย่างไรก็ตาม ในคดีอาญาที่มีโทษเล็กน้อยของประเทศคอมมอนลอว์ก็ใช้ระบบไต่สวน แม้ว่าในเชิงทฤษฎีแล้วระบบดังกล่าวไม่ได้มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับระบบซีวิลลอว์และระบบคอมมอนลอว์แต่อย่างใด

ศาลในระบบไต่สวนจะมีส่วนร่วมในการค้นหาข้อเท็จจริงของคดีไม่จะเป็นการซักถามคู่ความหรือพยานของคู่ความ รวมทั้งหากข้อเท็จจริงที่คู่ความนำเสนอยังไม่เพียงพอ ศาลก็จะเรียกพยานอื่นมาสืบด้วย ศาลในระบบไต่สวนมีบทบาทในการค้นหาความเป็นจริงหรือมุ่งพิสูจน์ความจริงเป็นหลัก เรียกว่าความเป็นจริงที่ใกล้กับความเป็นจริงแท้ หรือ “ความเป็นจริงตามภาวะวิสัย” (objective truth) หรือความเป็นจริงตามเนื้อหา (material truth) กล่าวคือ ความเป็นจริงที่มาจากข้อเท็จจริงทั้งหมดเท่าที่จะสามารถค้นหาได้ไม่ใช่ “ความเป็นจริงตามอัตวิสัย” (subjective truth) หรือความจริงตามรูปแบบ (formal truth) อันเป็นความเป็นจริงที่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่มาจาก การพิสูจน์ของคู่ความ อันเป็นความเป็นจริงในระบบกล่าวหาที่เน้นการต่อสู้กันระหว่างคู่ความ ในระบบไต่สวนจึงไม่มีหลักเกณฑ์

การรับฟังพยานหลักฐานที่เคร่งครัด ศาลมีอำนาจและมีอิสระในการรับฟังพยานหลักฐานทุกชนิด โดยแทบจะไม่มีกำหนดลักษณะพยานหลักฐานที่รับฟังได้หรือห้ามการรับฟังพยานหลักฐาน ความสำคัญอยู่ที่พยานหลักฐานนั้นจะต้องทำให้ศาลมีความเชื่อมั่นหรือเชื่อถือเท่านั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ศาลสามารถรับฟังพยานหลักฐานที่มีข้อบกพร่องได้ เช่น พยานบอกเล่า แต่พยานหลักฐานดังกล่าว ศาลอาจรับฟังด้วยความระมัดระวังและให้น้ำหนักน้อยเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลได้รับ ฟังข้อเท็จจริงรอบด้าน ส่วนศาลในระบบกล่าวหาจะถูกจำกัดบทบาทในการค้นหาข้อเท็จจริง การรับฟัง พยานหลักฐานมีข้อจำกัดโดยมีข้อยกเว้น (exclusionary rules) เนื่องจากใช้ระบบลูกขุนในการรับฟัง ข้อเท็จจริง ไม่ใช่ผู้พิพากษาอาชีพ จึงอาจไม่เชี่ยวชาญในการรับฟังพยานหลักฐานบางอย่างที่บกพร่อง ถึงแม้ในปัจจุบันบางประเทศในระบบคอมมอนลอว์จะไม่ได้ใช้ระบบลูกขุนแล้วก็ตาม แต่หลักการรับฟัง พยานหลักฐานดังกล่าวก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง

กล่าวโดยสรุป ความหมาย ขอบเขต รูปแบบ และหลักการที่แท้จริงของระบบไต่สวนจึงพิจารณา จากบทบาทของศาลในคดีเป็นสำคัญ ซึ่งการดำเนินคดีในศาลสามารถแบ่งได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาข้อเท็จจริง ซึ่งเรียกว่า “ระบบการค้นหาข้อเท็จจริง” และส่วนที่สอง การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่เกี่ยวข้องกับการค้นหาข้อเท็จจริง โดยหลักแล้ว อย่างน้อยศาลย่อมมีบทบาทและหน้าที่ในส่วนที่สอง เพราะเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการที่จะต้องบังคับ ให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน จึงมีลักษณะ บังคับทั้งคู่ความและศาล รวมทั้งผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในคดี ที่จะต้องปฏิบัติตาม บทบาทนี้เรียกว่า “บทบาทในการควบคุมกระบวนการพิจารณา” ซึ่งอาจจะเปรียบเทียบได้ว่า การดำเนินคดีย่อมมีกฎเกณฑ์ กติกาเช่นเดียวกับการแข่งขันกีฬา ศาลจึงทำหน้าที่เหมือนกรรมการกีฬา ส่วนบทบาทแรกเรียกว่า “บทบาทในการค้นหาข้อเท็จจริง” ศาลในประเทศซีวิลลอว์จะมี “บทบาทเชิงรุก” (active role) ทั้งสองส่วน จึงเป็นระบบไต่สวน ส่วนศาลในประเทศคอมมอนลอว์แต่เดิมจะมี “บทบาทเชิงรับ” (passive role) ทั้งสองส่วน จึงเป็นระบบกล่าวหา แม้ว่าตั้งแต่ขึ้นสหัสวรรษใหม่ จะเริ่มมีบทบาท ในส่วนที่สองมากขึ้นก็ตามแต่ก็ยังคงเป็นระบบกล่าวหา เพราะการควบคุมกระบวนการพิจารณาเป็น บทบาทและหน้าที่ตามปกติธรรมดาที่ควรจะเป็นอยู่แล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า จุดแบ่งที่สำคัญจึงเป็นเรื่อง บทบาทศาลในการค้นหาข้อเท็จจริง

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา

การที่จะพิจารณาว่าวิธีพิจารณาระบบไต่สวนหรือระบบกล่าวหาจะเหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพ กับการดำเนินคดีประเภทใดมีปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาอยู่สองปัจจัย คือ (1) จุดประสงค์หรือ ความมุ่งหมายของคดี (2) ลักษณะของคดี ลักษณะของคู่ความ ลักษณะของศาล รวมทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของประเทศ

(1) จุดประสงค์กฎหมายวิธีพิจารณาความ คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง จะมีจุดประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ระบบวิธีพิจารณาจึงจำเป็นต้องแตกต่างกัน

คดีรัฐธรรมนูญ โดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและกฎหมายมหาชนนั้น กำหนดหลักการหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบของรัฐ การจัดองค์กรของรัฐซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายมหาชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางกฎหมายมหาชน ตามมาตรา 210 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญอยู่สองด้าน คือ การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และอีกด้านหนึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย จากหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐจึงมีนโยบายหรือจุดประสงค์เพื่อให้กฎหมายวิธีพิจารณาความรัฐธรรมนูญเป็นมาตรการหรือกลไกของศาลรัฐธรรมนูญใน “การทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้หน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งการที่รัฐสร้างมาตรการหรือกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยอำนาจฝ่ายตุลาการที่มีความเป็นอิสระจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น อันเป็นกระบวนการที่ “รัฐตรวจสอบการใช้อำนาจของตนเอง” นั้น มีที่มาจาก “หลักนิติรัฐ” ในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีระบบการปกครองโดยกฎหมาย โดยการใช้อำนาจของรัฐต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายอันเป็นกรอบหรือขอบเขตที่รัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของตนเอง (Auto-Limitation) กล่าวโดยสรุป เนื่องจากตามหลักกฎหมายมหาชนที่ถูกกำหนดขึ้นตามหลักนิติรัฐ การใช้หน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องชอบด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาล ดังนั้นกฎหมายวิธีพิจารณาความรัฐธรรมนูญจึงเป็นมาตรการหรือกลไกในการตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นส่วนหนึ่งของเรื่อง “การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ” หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐนั่นเอง

(2) **ลักษณะคดี ลักษณะคู่ความ และลักษณะศาล ของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีรัฐธรรมนูญ** มีลักษณะดังต่อไปนี้

“ลักษณะคดี” คดีรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะไม่ใช่ประโยชน์เอกชน คือการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และอีกด้านหนึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อให้เป็นไปตามลักษณะคดี

“ลักษณะคู่กรณี” คดีรัฐธรรมนูญมีทั้งคดีที่บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผู้ถูกร้องอาจเป็นบุคคลหรือเอกชน จึงมีสถานะไม่เท่าเทียมกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่อาจเป็นองค์กรของรัฐ หรืออาจเป็นเรื่องระหว่างองค์กรของรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

“ลักษณะของศาล” ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นเพียงผู้ควบคุมให้คู่กรณีมีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่เพื่อปกป้องรักษาสิทธิของตนเองตามกฎหมายสารบัญญัติ อันเป็นไปตามหลักฟังความสองฝ่าย เพื่อที่ศาลจะสามารถมีคำวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายสารบัญญัติให้เป็นรูปธรรมเหมือนกับศาลในคดีแพ่งเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และอีกด้านหนึ่งยังมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย อันเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อให้เป็นไปตามลักษณะของศาล

กล่าวโดยสรุป จากจุดประสงค์หรือนโยบายของรัฐของกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาจสรุปได้ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาของคดีเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นเป็นการพิพากษาเรื่องหนึ่งในคดีแพ่ง เรื่องการกระทำความผิดในคดีอาญา เรื่องความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในคดีปกครอง หรือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือการใช้หน้าที่และอำนาจของรัฐ รูปแบบของวิธีพิจารณาในแต่ละคดีจะแตกต่างกันไปตามจุดประสงค์ของรัฐในการแก้ไขปัญหาคดีประเภทดังกล่าว และยังคงสอดคล้องและเหมาะสมกับลักษณะต่าง ๆ ของคดีด้วย คือ ลักษณะคดี ลักษณะคู่ความ และลักษณะของศาล

กฎหมายวิธีพิจารณาความรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักการเรื่องระบบไต่สวนไว้ตามมาตรา 27 ดังนี้

“**มาตรา 27** การพิจารณาคดีให้ใช้ระบบไต่สวน โดยให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริง ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ และในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง ให้ศาล**รับฟังพยานหลักฐานได้ทุกประเภท** เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติห้ามรับฟังไว้โดยเฉพาะ ไม่ว่าจะการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นจะมีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากขั้นตอน วิธีการ หรือกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าศาลให้โอกาสแก่คู่กรณีในการนำสืบพยานหลักฐานทักล้างแล้ว ก็ให้ศาลรับฟังได้ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้นในคดีนั้น

การพิจารณาของศาลต้องเป็นไปโดยรวดเร็วตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และข้อกำหนดของศาล

ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้”

จากบทบัญญัติจะเห็นได้ว่าการกำหนดเรื่องระบบไต่สวนไว้ชัดเจน และให้ศาลมีบทบาทรับฟังพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่เพื่อให้ได้ “ความจริงตามภาวะวิสัย” และเรื่องการไม่เคร่งครัดในขั้นตอนหรือรูปแบบของการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการในระบบไต่สวนตามที่ได้กล่าวข้างต้น นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดบทบาทศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกระบวนการพิจารณา เช่น มาตรา 31 เรื่องการยื่นและขยายระยะเวลา มาตรา 38 เรื่องการควบคุมการพิจารณาคดี ข้อ 8 เรื่องการประพุดิตินในศาล ข้อ 9 เรื่องการควบคุมการพิจารณาคดี ข้อ 12 เรื่องการไล่ออกจากศาล



The background features a central white 'X' shape formed by overlapping yellow and blue geometric shapes. The yellow shapes are diamond-like, and the blue shapes are more angular, creating a dynamic, modern aesthetic. The text is centered within the blue shape on the right side of the 'X'.

บทความวิชาการ

สิทธิทางศาลกับปัญหาคำร้องฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก หรือโดยไม่สุจริต
ในศาลรัฐธรรมนูญไทย : ความท้าทายของกระบวนการยุติธรรมและแนวทางแก้ไข
The Right to Access the Court and the Issue of Frivolous, Repetitive,
or Bad-Faith Petitions in the Constitutional Court of Thailand :
Challenges to the Judicial Process and Proposed Solutions

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว

Piyada Boonruangkha

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

Office of the Constitutional Court

บทคัดย่อ

การใช้สิทธิทางศาลถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ซึ่งรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสรีและเท่าเทียม อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในลักษณะที่ฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก หรือไม่สุจริต (vexatious litigation) กลับกลายเป็นปัญหาเชิงระบบที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในบริบทของศาลรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งต้องรับมือกับคำร้องที่ขาดมูลเหตุทางกฎหมาย หรือมีลักษณะเรื้อรังซ้ำซ้อน ส่งผลให้ศาลต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการกลั่นกรองเบื้องต้น ทั้งยังทำให้การพิจารณาคดีที่มีสาระสำคัญล่าช้า และบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ปรากฏการณ์ vexatious litigation ยังเกี่ยวข้องกับกรณีของบุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิต เช่น โรคหลงผิด หรือภาวะหมกมุ่นทางกฎหมาย (querulant delusion) ซึ่งใช้อำนาจศาลเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม สร้างภาระเกินสมควรต่อกระบวนการยุติธรรม และอาจใช้ศาลเป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งหรือสร้างอุปสรรคแก่ผู้อื่นโดยมิชอบ แม้ปัจจุบันกฎหมายไทยจะมีข้อกำหนดเบื้องต้นสำหรับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ยังมีขาดมาตรการเชิงป้องกันและกลไกคัดกรองที่มีประสิทธิภาพเพื่อยับยั้งการใช้สิทธิในทางที่ผิดอย่างเป็นระบบ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้สิทธิทางศาลโดยมิชอบในบริบทของ ศาลรัฐธรรมนูญไทย โดยใช้วิธีการศึกษาคุณภาพ เปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติจากประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และแคนาดา เป็นต้น ซึ่งมีมาตรการควบคุมบุคคลที่ฟ้องร้องโดยไม่สุจริต เช่น การออกคำสั่งห้ามยื่นฟ้องซ้ำ (civil restraint orders) หรือการกำหนดให้วางหลักประกันก่อนการดำเนินคดี เพื่อป้องกันการฟ้องร้องอย่างไม่เหมาะสม

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนากลไกกลั่นกรองคำร้องที่มีลักษณะ vexatious อย่างมีระบบ อาทิ การกำหนดอำนาจศาลในการออกคำสั่งห้ามยื่นคำร้องโดยไม่ได้รับอนุญาตล่วงหน้า การจัดทำบัญชีบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องซ้ำซาก การวางหลักประกัน และการกำหนดแนวปฏิบัติด้านจิตเวชร่วมกับระบบศาล ทั้งนี้ ควรดำเนินการภายใต้กรอบที่ไม่ละเมิดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

ข้อเสนอเชิงนโยบายเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสร้างกลไกเชิงป้องกันที่สามารถยับยั้ง vexatious litigation ได้อย่างสมดุล สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ และรักษาศรัทธาของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมในระยะยาว

คำสำคัญ

การใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สุจริต, มาตรการจำกัดการฟ้องซ้ำซาก, ศาลรัฐธรรมนูญไทย, การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม, หลักนิติรัฐ

Abstract

The exercise of judicial rights constitutes a fundamental element of the rule of law, ensuring that individuals may freely access the courts to seek justice. However, excessive, repetitive, or bad-faith invocation of such rights—termed vexatious litigation—has emerged as a systemic problem, particularly within the jurisdiction of the Thai Constitutional Court. The increasing number of petitions lacking legal merit or involving repetitive claims has significantly burdened the judiciary, diverted resources, delayed the adjudication of substantial constitutional cases, and undermined public trust in the Court as a guardian of constitutional supremacy.

Moreover, vexatious litigation is sometimes associated with individuals suffering from mental health conditions—such as paranoia, delusional disorder, or querulant delusion—who engage with the court system in disproportionate and irrational ways. These cases pose unique challenges and reveal the absence of effective legal mechanisms to screen and manage meritless or abusive petitions. Thailand’s existing legal framework lacks sufficient preventive or filtering measures to address this phenomenon comprehensively.

This study aims to assess the problem of vexatious litigation in the context of the Thai Constitutional Court. It adopts a legal-analytical and comparative approach by examining practices in other jurisdictions—namely, the United States, United Kingdom, Australia and Canada—where courts are empowered to impose pre-filing restrictions, require security deposits, or issue civil restraint orders against habitual litigants. These mechanisms are designed to prevent misuse of judicial procedures while upholding the constitutional right of access to justice.

The findings suggest that Thailand must develop a structured framework to filter and regulate vexatious filings. Suggested mechanisms include judicial authority to preemptively bar serial petitioners, the establishment of a vexatious litigant registry, mandatory security bonds, and incorporation of psychiatric evaluations where appropriate. Any such measures, however, must be crafted in accordance with the fundamental right of access to justice as guaranteed by both the Thai Constitution and international human rights instruments, such as the Universal Declaration of Human Rights (1948) and the International Covenant on Civil and Political Rights (1966).

The policy recommendations presented herein aim to enhance the Constitutional Court’s efficiency while preserving individuals’ rights. They advocate a balanced approach to regulating vexatious litigation, thereby strengthening the court’s institutional capacity and safeguarding public confidence in the constitutional justice system in alignment with the rule of law.

Keywords

Vexatious Litigation, Abuse of Rights, Access to Justice, Constitutional Court of Thailand, Rule of Law

1. บทนำ

การใช้สิทธิทางศาลเป็นกลไกสำคัญของกระบวนการยุติธรรมภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงศาลเพื่อขอความเป็นธรรมได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิทางศาลในบางกรณีอาจถูกใช้ในทางที่เกินสมควร ส่งผลให้เกิดภาระต่อศาลและกระบวนการยุติธรรมโดยรวม ปรากฏการณ์ที่บุคคลใช้กระบวนการศาลเพื่อยื่นคำร้องฟุ่มเฟือย ข้ำซาก หรือโดยไม่สุจริต (vexatious litigation) นั้นเป็นปัญหาที่พบได้ในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของศาลรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งต้องเผชิญกับปริมาณคำร้องที่มีลักษณะไม่สมเหตุสมผล ทำให้เกิดภาระหนักในการกลั่นกรองและพิจารณาคดีสำคัญที่ส่งผลต่อประเทศ¹

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญไทยเผชิญกับปัญหาการยื่นคำร้องที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “การใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สุจริต” หรือ “การยื่นคำร้องฟุ่มเฟือย ข้ำซาก” (Vexatious Litigation) ซึ่งหมายถึงการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้กระบวนการศาลในทางที่เป็นภาระต่อองค์กรตุลาการ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร² ปัญหานี้รวมถึงการยื่นคำร้องที่ขาดข้อกฎหมายที่ชัดเจน หรือคำร้องที่มีเนื้อหาข้ำซากแม้ว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยไปแล้ว ส่งผลให้ศาลต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการกลั่นกรองและวินิจฉัยเบื้องต้นว่าคำร้องดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลหรือไม่³ นอกจากนี้ยังพบว่ามีการณ์ที่บุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิต เช่น ภาวะหวาดระแวง (Paranoia) โรคหลงผิด (Delusional Disorder) หรืออาการหมกมุ่นทางกฎหมาย (Querulant Delusion)⁴ ใช้สิทธิทางศาลอย่างไม่สมเหตุสมผล โดยอ้างว่าตนถูกละเมิดสิทธิในประเด็นที่ไม่มีมูลทางกฎหมาย⁵ ปรากฏการณ์นี้ไม่เพียงเพิ่มภาระให้กับศาลรัฐธรรมนูญ แต่ยังส่งผลให้กระบวนการพิจารณาคดีสำคัญต้องล่าช้าออกไป

การยื่นคำร้องฟุ่มเฟือยในศาลรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในหลายด้าน ได้แก่ (1) การเพิ่มภาระงานให้กับศาล ศาลต้องใช้เวลาและทรัพยากรในการพิจารณาคำร้องที่ไม่มีมูล ทำให้เกิดภาระเกินสมควรต่อเจ้าหน้าที่และระบบศาล⁶ (2) ความล่าช้าในการพิจารณาคดีสำคัญ คดีที่มีผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจล่าช้า

¹ ศาลรัฐธรรมนูญไทย, ‘รายงานสถิติคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ,’ (2567).

² Smith, J., *Abuse of Legal Processes and the Need for Reform*. (Oxford University Press, 2020).

³ Johnson, R., *Legal Systems and Judicial Efficiency*. (Cambridge University Press, 2019).

⁴ Mullen, P. E., Lester, G., & Ogloff, J. R., ‘Vexatious litigants and Querulant Paranoia: Legal and Psychological Perspectives’ (2003) 26(5) *International Journal of Law and Psychiatry*, 473–488.

⁵ Freeman, D., & Garety, P. A., ‘The Psychology of Persecutory Delusions’ (2014) 34(7), *Clinical Psychological Review*, 425–440.

⁶ Administrative Office of the U.S. Courts, ‘Judicial Workload and Vexatious Litigation’ (United States Courts Website, 2022) <<https://www.uscourts.gov>> สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2568.

ออกไปเนื่องจากต้องพิจารณาคำร้องที่ไม่สมเหตุสมผลก่อน⁷ (3) การลดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบศาล เมื่อมี vexatious litigation มากขึ้น อาจทำให้ประชาชนตั้งคำถามเกี่ยวกับมาตรการควบคุมและความเข้มงวดของศาลในการคัดกรองคดี⁸

ในระดับสากล หลายประเทศได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรับมือกับ vexatious litigation โดยออกคำสั่ง “Vexatious Litigant Orders” ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันการใช้กระบวนการศาลในทางที่เป็นภาระเกินสมควร ตัวอย่างแนวทางที่ใช้ ได้แก่ (1) สหรัฐอเมริกา – กำหนดให้บุคคลที่ถูกระบุว่า เป็น vexatious litigant ต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อนยื่นฟ้องใหม่ เพื่อป้องกันการฟ้องซ้ำซาก⁹ (2) สหราชอาณาจักร – พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลสูง ค.ศ. 1981 (*Senior Courts Act 1981*) ให้อำนาจศาลออกคำสั่งจำกัดบุคคลที่มีประวัติฟ้องร้องฟุ่มเฟือยจากการยื่นฟ้องโดยไม่ได้รับอนุญาตล่วงหน้า¹⁰ (3) ออสเตรเลีย – พระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีโดยไม่สุจริต ค.ศ. 2014 (*Vexatious Proceedings Act 2014*) อนุญาตให้ศาลจำกัดการฟ้องร้องของบุคคลที่ใช้สิทธิทางศาลในทางที่ผิดและอาจกำหนดให้ต้องวางหลักประกัน¹¹

แม้ในประเทศไทยจะมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคัดกรองหรือควบคุมการใช้สิทธิทางศาลในกรณีที่มีลักษณะเป็น vexatious litigation โดยเฉพาะจากบุคคลที่อาจมีปัญหาสุขภาพจิต ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่สามารถป้องกันหรือยับยั้งการฟ้องร้องฟุ่มเฟือยได้อย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับความจำเป็นในการกำหนดมาตรการที่เข้มงวดขึ้น ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาให้รอบคอบเพื่อไม่ให้มาตรการดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคต่อสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน

2. ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 หลักนิติรัฐ (Rule of Law) และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

หลักนิติรัฐ (Rule of Law) เป็นหลักการที่กำหนดให้กฎหมายเป็นกลไกสูงสุดในการปกครองประเทศ รัฐต้องบริหารงานและบังคับใช้กฎหมายโดยชอบธรรม และประชาชนต้องได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีบุคคลหรือหน่วยงานใดอยู่เหนือกฎหมาย หลักนิติรัฐยังเกี่ยวข้อง

⁷ Ministry of Justice, United Kingdom, ‘Controlling Vexatious Litigation: A Policy Review’ (GOV.UK, 2020) <<https://www.gov.uk>> สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2568.

⁸ Australian Law Reform Commission, ‘Vexatious Proceedings and Judicial Discretion’ (Australian Government, 2018) <<https://www.alrc.gov.au>> สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2568.

⁹ California Code of Civil Procedure § 391-391.8.

¹⁰ Senior Courts Act 1981 (UK).

¹¹ Vexatious Proceedings Act 2014 (Australia).

โดยตรงกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Right to Access to Justice) ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐประชาธิปไตย โดยสิทธิในการเข้าถึงศาลนี้ได้รับการรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights - UDHR, Article 8) ที่กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิได้รับการเยียวยาทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพจากศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาเมื่อถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน”¹² นอกจากนี้ *กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966* (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR, Article 14 & 26) ยังรับรองหลักความเป็นธรรมของกระบวนการพิจารณาคดีและสิทธิในการได้รับการไต่สวนโดยอิสระและเป็นกลาง¹³

แม้ว่าหลักสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่สิทธินี้ไม่ได้หมายความว่าประชาชนสามารถใช้สิทธิได้อย่างไม่มีขีดจำกัดโดยปราศจากการควบคุม หลักการดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ มิใช่เพื่อเปิดช่องให้มีการใช้กระบวนการศาลในลักษณะที่เป็นภาระต่อระบบตุลาการ ปัญหาการใช้สิทธิทางศาลในทางที่ผิด เช่น การยื่นคำร้องฟุ่มเฟือยหรือ vexatious litigation ทำให้ศาลต้องเสียทรัพยากรจำนวนมากและทำให้คดีที่มีสาระสำคัญถูกพิจารณาล่าช้า ซึ่งขัดต่อหลักนิติรัฐที่มุ่งหมายให้ศาลสามารถพิจารณาคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว¹⁴

ตัวอย่างของ vexatious litigation สามารถพบได้ในหลายประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่มีกลไกการคุ้มครองสิทธิประชาชนอย่างเข้มแข็ง เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร แคนาดา และออสเตรเลีย ซึ่งล้วนแต่มีมาตรการควบคุม vexatious litigants ในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่มีเป้าหมายเดียวกัน กล่าวคือ การป้องกันการใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สุจริตและการใช้กระบวนการศาลในทางที่ผิด ประเทศเหล่านี้ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่ง “Vexatious Litigant Orders” ซึ่งเป็นคำสั่งที่จำกัดสิทธิของบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องซ้ำซากโดยไม่มีมูลเหตุทางกฎหมาย ศาลสามารถกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อนที่จะสามารถยื่นฟ้องใหม่ และในบางกรณีอาจต้องวางหลักประกันทางการเงินเพื่อป้องกันการฟ้องร้องที่ไม่มีมูล¹⁵

¹² United Nations. (1948). Universal Declaration of Human Rights. Article 8.

¹³ United Nations. (1966). International Covenant on Civil and Political Rights. Articles 14 & 26.

¹⁴ Summers, R. S., *The Principles of the Rule of Law* (Cambridge University Press, 1996).

¹⁵ Zuckerman, A., *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure* (Oxford University Press, 1999).

ในบริบทของประเทศไทย แม้ว่าจะมีกฎหมายที่รับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่ยังมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุม vexatious litigation ซึ่งส่งผลให้เกิดกรณี การฟ้องร้องที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย หรือมีลักษณะของการใช้สิทธิทางศาลในลักษณะ ที่เป็นภาระต่อระบบ กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรได้รับการพัฒนาให้สามารถ ใช้มาตรการป้องกัน vexatious litigation อย่างเป็นระบบ โดยอาจนำแนวทางจากต่างประเทศมาใช้ เช่น การให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งจำกัดสิทธิของ vexatious litigants และการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ของคำร้องเพื่อป้องกันการใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สมเหตุสมผล การดำเนินมาตรการเหล่านี้จะช่วย เสริมสร้างหลักนิติรัฐในประเทศไทยและทำให้กระบวนการยุติธรรมสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹⁶

2.2 ทฤษฎีการใช้สิทธิในทางที่ผิด (Abuse of Rights Theory)

ทฤษฎีการใช้สิทธิในทางที่ผิด (Abuse of Rights Theory) เป็นแนวคิดทางกฎหมาย ที่พัฒนาขึ้นในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System) หรือในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยมีรากฐานมาจากกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งบัญญัติไว้ใน Code Civil มาตรา 1382¹⁷ ที่กำหนดให้บุคคล ต้องรับผิดชอบหากมีการใช้สิทธิของตนในลักษณะที่ละเมิดผู้อื่น หลักการนี้พัฒนามาจากแนวคิดที่ว่า การใช้สิทธิต้องดำเนินไปโดยสุจริตและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุผล อันสมควรในทางปฏิบัติ ทฤษฎีนี้ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลที่ใช้สิทธิทางกฎหมาย อย่างไม่เป็นธรรม อาทิ การยื่นฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้ง หรือใช้สิทธิทางศาลในลักษณะที่เป็นภาระ ต่อระบบตุลาการโดยไม่สมเหตุสมผล¹⁸ หลักการนี้ได้รับการยอมรับในหลายประเทศที่ใช้ระบบ กฎหมายซีวิลลอว์ และมักถูกใช้เป็นเครื่องมือของศาลในการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับ vexatious litigation ซึ่งเป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ใช้กระบวนการศาลในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดี ที่มีมูลอย่างแท้จริง¹⁹

¹⁶ Law Commission, 'Administrative Justice: Some Necessary Reforms' Report No. 247 (UK Law Commission, 1995).

¹⁷ Code Civil (France), Article 1382. (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น art. 1240).

¹⁸ Van Gerven, W., *The European Union: A Polity of States and Peoples* (Stanford University Press, 2000) 165.

¹⁹ Owers, A., 'Abuse of Process and Vexatious Litigation: A Comparative Analysis' (2017) 26(3) *Journal of Judicial Administration*, 144–160.

ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) แม้จะไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับทฤษฎีนี้เช่นเดียวกับระบบกฎหมายซีวิลลอว์ แต่แนวคิดดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลัก abuse of process ซึ่งเป็นหลักที่ศาลมีอำนาจปฏิเสธไม่รับคำร้องที่เห็นว่าเป็น vexatious litigation หรือการใช้กระบวนการยุติธรรมในทางที่ผิด ตัวอย่างของหลักการนี้ปรากฏในคดี *Attorney-General v. Barker (2000)* ซึ่งศาลสูงแห่งสหราชอาณาจักรมีคำสั่งจำกัดสิทธิในการยื่นฟ้องของโจทก์ที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องซ้ำซากโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลพิจารณว่าการฟ้องร้องดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิที่ขัดต่อหลักนิติธรรมและก่อให้เกิดภาระต่อระบบศาลโดยไม่จำเป็น²⁰

ทฤษฎีการใช้สิทธิในทางที่ผิดมีบทบาทสำคัญในการควบคุม vexatious litigation โดยถูกใช้เป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลสามารถใช้ในการจำกัดสิทธิของบุคคลที่มีพฤติกรรมใช้กระบวนการศาลในทางที่ผิด เช่น การยื่นฟ้องในลักษณะที่เป็นภาระต่อศาลหรือมีเจตนาถกเถียงแก้แค้นคู่ความฝ่ายตรงข้ามโดยไม่สุจริต นอกจากนี้ หลักการนี้ยังถูกนำมาใช้ในการกำหนดแนวปฏิบัติทางกฎหมายของหลายประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่มีกฎหมายควบคุม vexatious litigants อย่างเข้มงวด เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ซึ่งได้ออกกฎหมายให้อำนาจศาลสูงในการออกคำสั่งห้ามบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องซ้ำซากจากการยื่นฟ้องใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาล หลักการนี้ช่วยให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นกลไกสำคัญในการรักษาสมดุลระหว่างการปกป้องสิทธิของประชาชนกับการป้องกันการฟ้องร้องในทางที่ผิด²¹

2.3 หลักการพิจารณาคดีโดยมีประสิทธิภาพ (Efficiency of Judicial Proceedings)

หลักการพิจารณาคดีโดยมีประสิทธิภาพ (Efficiency of Judicial Proceedings) เป็นแนวคิดสำคัญในระบบยุติธรรมสมัยใหม่ที่มุ่งให้กระบวนการพิจารณาคดีดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยไม่ก่อให้เกิดภาระที่เกินความจำเป็นต่อระบบศาล หลักการนี้ได้รับการรับรองในหลายมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึง กฎบัตรยุโรปว่าด้วยประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม (*European Charter on the Efficiency of Justice*) ซึ่งจัดทำโดย คณะกรรมาธิการยุโรปด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม (*European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*) ในปี ค.ศ. 2008 โดยกำหนดให้ศาลต้องมีกลไกที่สามารถคัดกรองคดีที่ไม่มีมูล และสามารถป้องกัน vexatious litigation ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสามารถจัดการกับคดีที่มีมูลอย่างแท้จริง และช่วยให้การพิจารณาคดีดำเนินไปโดยไม่ล่าช้าหรือถูกขัดขวางจากการฟ้องร้องในทางที่ผิด²²

²⁰ *Attorney-General v. Barker* [2000] EWHC 42 (QB).

²¹ Zuckerman (เชิงอรรถที่ 15).

²² European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 'European Charter on the Efficiency of Justice' (Council of Europe, 2008).

หากไม่มีมาตรการควบคุม vexatious litigation ศาลต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการพิจารณาคดีที่ไม่มีมูล ซึ่งส่งผลให้คดีที่มีสาระสำคัญได้รับการพิจารณาล่าช้า ตัวอย่างเช่น ในหลายประเทศมีกรณีที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้สิทธิทางศาลเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับ การเรียกร้องความเป็นธรรม เช่น การยื่นฟ้องเพื่อถ่วงเวลาการดำเนินการของภาครัฐ หรือการใช้ กระบวนการศาลเป็นเครื่องมือในการข่มขู่คู่ความ การกระทำดังกล่าวไม่เพียงแต่ทำให้ศาลต้องเสียเวลา และทรัพยากรในการพิจารณาคดีที่ไม่มีเหตุผลสมควร แต่ยังส่งผลกระทบต่อศาลอื่นที่ต้องรองรับคดี ที่มีมูลอย่างแท้จริง นอกจากนี้ vexatious litigation ยังอาจบ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชน ต่อกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากประชาชนอาจมองว่าศาลถูกใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายของ บางกลุ่มบุคคลมากกว่าการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ความล่าช้า ที่เกิดจากคดีที่ไม่มีเหตุผลสมควรยังส่งผลต่อสิทธิของคู่ความที่รอการพิจารณาคดี ซึ่งขัดต่อ หลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ที่กำหนดให้ศาลต้องมีความสามารถในการพิจารณา และตัดสินคดีอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม²³

หลายประเทศได้ออกมาตรการเพื่อลดผลกระทบของ vexatious litigation ต่อประสิทธิภาพ ของศาล โดยใช้กลไกทางกฎหมายที่หลากหลาย เช่น การออกคำสั่ง “Vexatious Litigant Orders” ในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ซึ่งศาลสามารถจำกัดบุคคลที่มีประวัติการฟ้องร้องซ้ำซาก โดยไม่มีเหตุผลทางกฎหมายไม่ให้อำนาจศาลสามารถกำหนดให้บุคคลที่เข้าข่ายเป็น vexatious litigant ต้องวางหลักประกันก่อนการดำเนินคดี ทั้งนี้ มาตรการเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อรักษาสมดุล ระหว่างสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนกับการป้องกันไม่ให้ศาลถูกใช้ในทางที่ผิด ซึ่งหากปราศจากมาตรการควบคุมที่มีประสิทธิภาพย่อมส่งผลให้ระบบยุติธรรมต้องแบกรับภาระ ที่ไม่จำเป็น และอาจส่งผลกระทบต่อ การดำเนินกระบวนการยุติธรรมโดยรวมของประเทศ²⁴

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความสมดุลระหว่างสิทธิในการฟ้องร้องและการควบคุม vexatious litigation

การกำหนดมาตรการควบคุม vexatious litigation เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา อย่างรอบคอบ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับหลักสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Right to Access to Justice) ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐประชาธิปไตย การออกมาตรการ ที่เข้มงวดเกินไปในการจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องอาจนำไปสู่การกีดกันบุคคลที่มีข้อพิพาทที่แท้จริง

²³ Zuckerman, A., *Civil Procedure: Principles and Practice* (Oxford University Press, 2006).

²⁴ Australian Law Reform Commission, *Equality, Capacity and Disability in Commonwealth Laws: Final Report* (2014).

ไม่ให้ได้รับความเป็นธรรมจากศาล ในทางกลับกันหากไม่มีมาตรการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ ระบบยุติธรรมอาจต้องเผชิญกับปัญหาการฟ้องร้องที่ไม่มีมูลเหตุทางกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของศาลและสร้างภาระเกินความจำเป็นต่อกระบวนการยุติธรรม การหาจุดสมดุลระหว่างสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลกับความจำเป็นในการป้องกัน vexatious litigation จึงเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงเป็นพิเศษ²⁵

ในระบบกฎหมายของหลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย มีการใช้คำสั่ง Vexatious Litigant Orders เป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อควบคุมบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องซ้ำซาก โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คำสั่งศาลประเภทนี้ให้อำนาจศาลในการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ถูกระบุว่า เป็น vexatious litigant ไม่ให้สามารถยื่นฟ้องใหม่ได้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลเสียก่อน แนวทางนี้มีเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลใช้กระบวนการศาลในทางที่ผิด ในขณะเดียวกัน ระบบกฎหมายเหล่านี้ยังมีมาตรการรองรับเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ที่มีคดีที่มีมูลเหตุทางกฎหมายสามารถเข้าถึงกระบวนการศาลได้โดยไม่ถูกจำกัดอย่างไม่เป็นธรรม ตัวอย่างเช่น ในสหราชอาณาจักร *Senior Courts Act 1981 (Section 42)* กำหนดให้ศาลสูง (High Court) สามารถออกคำสั่งจำกัดบุคคลจากการยื่นฟ้องใหม่โดยไม่ผ่านการอนุญาตจากศาล หากพบว่าบุคคลนั้นมีประวัติการฟ้องร้องซ้ำซาก แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้บุคคลที่ถูกสั่งห้ามสามารถขอให้ศาลพิจารณายกเลิกคำสั่งดังกล่าวได้ หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าคดีที่ต้องการยื่นฟ้องมีมูลเหตุทางกฎหมายที่สมควร²⁶

ในออสเตรเลีย *Vexatious Proceedings Act 2014* ของรัฐวิกตอเรียและนิวเซาท์เวลส์ กำหนดให้ศาลสามารถออกคำสั่งจำกัดสิทธิของบุคคลที่ใช้สิทธิทางศาลในลักษณะที่เป็นภาระต่อระบบกฎหมาย โดยบุคคลที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าคดีที่ต้องการยื่นฟ้องใหม่มีข้อโต้แย้งทางกฎหมายที่มีมูลเพียงพอ ศาลยังสามารถกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องวางหลักประกันทางการเงินก่อนดำเนินคดีเพื่อป้องกันการใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สมเหตุสมผล มาตรการลักษณะนี้ช่วยให้ระบบศาลสามารถควบคุม vexatious litigation ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม²⁷

แนวคิดเกี่ยวกับความสมดุลระหว่างสิทธิในการฟ้องร้องและการควบคุม vexatious litigation ยังเกี่ยวข้องกับหลักการพิจารณาคดีโดยมีประสิทธิภาพ (Efficiency of Judicial Proceedings) ซึ่งมุ่งให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยไม่ก่อให้เกิดภาระเกินความจำเป็นต่อระบบศาล หากไม่มีมาตรการควบคุม vexatious litigation ที่เหมาะสม

²⁵ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (เชิงอรรถที่ 22).

²⁶ Senior Courts Act 1981 (UK), Section 42.

²⁷ Vexatious Proceedings Act 2014 (Victoria, Australia).

อาจทำให้ศาลต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการพิจารณาคดีที่ไม่มีมูลเหตุทางกฎหมาย และทำให้คดีที่มีสาระสำคัญต้องล่าช้าออกไป ซึ่งขัดต่อหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ที่กำหนดให้ศาลต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ²⁸

จากตัวอย่างของประเทศที่มีระบบกฎหมายที่พัฒนาแล้วจะเห็นได้ว่า การออกมาตรการควบคุม vexatious litigation ต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอเพื่อให้มั่นใจว่าสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิทางศาลจะไม่ได้รับผลกระทบโดยไม่สมเหตุสมผล ขณะเดียวกัน กฎหมายต้องสามารถป้องกันการใช้กระบวนการยุติธรรมในทางที่ผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในบริบทของประเทศไทย ซึ่งยังไม่มีมาตรการควบคุม vexatious litigation อย่างเป็นระบบ การศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศและการนำแนวทางที่เหมาะสมมาปรับใช้จะเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างทางกฎหมายให้สามารถรักษาสมดุลระหว่างสิทธิในการเข้าถึงศาลกับการป้องกัน vexatious litigation ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบศาลโดยรวม²⁹

3. ความหมายและลักษณะสำคัญของการยื่นคำร้องฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก หรือโดยไม่สุจริต

3.1 ความหมายของ Vexatious Litigation

Vexatious Litigation หรือการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นภาระต่อศาลโดยไม่สมเหตุสมผล หมายถึง การใช้สิทธิทางศาลในลักษณะที่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก เสียเวลา หรือเป็นการใช้กลไกทางกฎหมายอย่างไม่สุจริตเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่ผิด หรือเพื่อบกพรฝ่ายตรงข้ามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร³⁰ คำว่า “vexatious” มาจากรากศัพท์ภาษาละติน vexare ซึ่งแปลว่า “ทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือความรำคาญ”³¹ ดังนั้น Vexatious Litigation จึงหมายถึงการฟ้องร้องหรือยื่นคำร้องที่มีลักษณะซ้ำซาก ฟุ่มเฟือย ไร้สาระ หรือมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบธรรม เช่น การฟ้องร้องเพื่อก่อกวนก่อกอง การฟ้องร้องเพื่อล่าช้าโดยไม่มีความจริง หรือการยื่นคำร้องจำนวนมากที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย³²

²⁸ Zuckerman (เชิงอรรถที่ 23).

²⁹ Australian Law Reform Commission (เชิงอรรถที่ 24).

³⁰ Zuckerman, A., *Civil Procedure: Principles and Practice* (Sweet & Maxwell, 2020), 246–248.

³¹ Black, H. C., ‘vexatious’ Black’s Law Dictionary (9th ed., West Publishing, 2009).

³² Owers, A., ‘Abuse of Process and Vexatious Litigation: A Comparative Analysis’ (2017) 26(3) *Journal of Judicial Administration*, 144–160.

(*Vexatious Litigation* คือการดำเนินคดีที่ไม่ได้มุ่งหวังให้เกิดผลทางกฎหมายที่แท้จริง แต่ใช้เป็นเครื่องมือก่อกวนหรือขัดขวางกระบวนการยุติธรรม ซึ่งก่อให้เกิดภาระต่อศาลและคู่ความอีกฝ่ายอย่างไม่มีเหตุผลอันสมควร)³³

การยื่นคำร้องหรือฟ้องคดีในลักษณะนี้พบได้ในทุกระบบกฎหมายทั่วโลก และเป็นปัญหาที่สร้างความล่าช้าในการดำเนินคดีของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีสาระสำคัญ ศาลที่เผชิญปัญหานี้มักต้องรับมือกับคำร้องที่ไม่มีมูลความจริงหรือถูกยื่นโดยบุคคลที่มีประวัติการฟ้องร้องซ้ำซาก เช่น การยื่นฟ้องเรื่องเดิมซ้ำ ๆ แม้ว่าศาลจะเคยพิจารณาและมีคำวินิจฉัยไปแล้วก็ตาม นอกจากนี้ *Vexatious Litigation* ยังรวมถึงการฟ้องร้องที่ไม่สมเหตุสมผล เช่น การอ้างข้อกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้อง การสร้างคดีขึ้นเพื่อกดดันฝ่ายตรงข้าม หรือการฟ้องร้องโดยไม่มีข้อพิสูจน์ที่ชัดเจน³⁴

3.2 ลักษณะสำคัญของ Vexatious Litigation

Vexatious Litigation เป็นการดำเนินคดีที่ถูกใช้ไปในทางที่ผิดและก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบศาล โดยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมที่แท้จริง การกระทำในลักษณะนี้อาจส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการดำเนินงานของศาล ความน่าเชื่อถือของกระบวนการพิจารณาคดี และสิทธิของคู่ความอีกฝ่าย การระบุว่าพฤติกรรมการฟ้องร้องเป็น *vexatious litigation* หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

3.2.1 การยื่นคำร้องหรือฟ้องคดีซ้ำซาก

ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันหรือในประเด็นที่คล้ายคลึงกันหลายครั้ง แม้ว่าศาลจะเคยมีคำตัดสินในคดีดังกล่าวไปแล้ว โดยคำฟ้องใหม่อาจไม่ได้มีข้อเท็จจริงหรือประเด็นทางกฎหมายที่แตกต่างไปจากคดีเดิมอย่างมีนัยสำคัญ การกระทำเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการพิจารณาคดีแต่ยังเป็นภาระต่อศาล และอาจถูกมองว่าเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมเพื่อยื้อเวลาหรือเพื่อก่อกวนคู่กรณี³⁵

3.2.2 ขาดมูลความจริงทางกฎหมาย

Vexatious litigation มักปรากฏในกรณีที่คำร้องหรือคดีไม่มีมูลความจริง หรือมีข้อกล่าวหาที่ขัดแย้งกับหลักฐานทางกฎหมาย คำฟ้องในลักษณะนี้อาจตั้งอยู่บนข้อกล่าวหาที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ หรือพยายามใช้ข้อกฎหมายที่ผิดเพี้ยนจากข้อเท็จจริง การยื่นฟ้องเช่นนี้ถือเป็นการใช้กระบวนการศาลในลักษณะที่ขาดความสุจริต ซึ่งศาลอาจมีอำนาจปฏิเสธไม่รับคำฟ้องตั้งแต่นั้น³⁶

³³ ‘Vexatious litigation’ Black’s Law Dictionary (11th ed., Thomson Reuters, 2019).

³⁴ Zuckerman (เชิงอรรถที่ 23) 315.

³⁵ ‘Vexatious litigation’ (เชิงอรรถที่ 33).

³⁶ Painter, R. W., *Abuse of Process and the Law of Vexatious Litigation* (Cambridge University Press, 2017) 75.

3.2.3 เจตนาใช้กระบวนการศาลเพื่อรบกวนหรือคุกคาม

การดำเนินคดี vexatious อาจมีเจตนาที่มุ่งร้ายหรือใช้กระบวนการศาลเป็นเครื่องมือเพื่อกดดันหรือรบกวนฝ่ายตรงข้ามแทนที่จะมุ่งหวังให้ได้รับความยุติธรรม ตัวอย่างเช่น การฟ้องร้องเพื่อสร้างความยุ่งยากแก่คู่กรณี การใช้คดีความเป็นเครื่องมือกดดันทางการเมือง หรือการยื่นคำร้องที่ไม่มีมูลเพื่อทำลายชื่อเสียงของบุคคลหรือองค์กร สิ่งเหล่านี้ทำให้กระบวนการศาลถูกใช้ในทางที่ไม่ชอบธรรม และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณี³⁷

3.2.4 เป็นภาระต่อระบบศาล

เมื่อมี vexatious litigation เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ศาลต้องใช้เวลาและทรัพยากรไปกับการพิจารณาคดีที่ไม่มีมูล ส่งผลให้คดีที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วนต้องล่าช้าออกไป นอกจากนี้ ศาลยังต้องจัดสรรทรัพยากรบุคลากรเพื่อกลับกรองและบริหารจัดการคดีที่ไม่มีมูลเหล่านี้ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพในการให้บริการความยุติธรรมต่อประชาชนโดยรวม³⁸

3.2.5 กระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

Vexatious litigation สามารถทำให้ประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่นในระบบศาล โดยเฉพาะหากมีบุคคลที่ใช้ช่องทางกฎหมายเพื่อดำเนินคดีที่ไม่สมเหตุสมผล หรือเพื่อบ่อนทำลายฝ่ายตรงข้าม หากไม่มีมาตรการควบคุมที่เหมาะสม อาจนำไปสู่การรับรู้วาระบบศาลถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการกลั่นแกล้ง มากกว่าที่จะเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมอย่างแท้จริง³⁹

3.3 ความแตกต่างระหว่างการใช้สิทธิทางศาลโดยสุจริตและ Vexatious Litigation

การใช้สิทธิทางศาลเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการยุติธรรมในระบอบประชาธิปไตย บุคคลมีสิทธิในการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลเพื่อขอให้ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างไรก็ตาม สิทธิในการฟ้องร้องคดีไม่ใช่สิทธิที่ไม่มีขีดจำกัด เนื่องจากบางกรณีอาจมีการใช้กระบวนการศาลในลักษณะที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะกรณี vexatious litigation ซึ่งหมายถึงการใช้กระบวนการศาลอย่างไม่สุจริตเพื่อกลับแกล้ง ยื้อเวลา หรือสร้างภาระให้แก่คู่ความหรือศาลเอง⁴⁰

³⁷ Senior Courts Act 1981 (UK), Section 42.

³⁸ Andrews, C., *Vexatious Litigants and the Limits of Legal Process* (Oxford University Press, 2018) 128.

³⁹ Vexatious Proceedings Act 2014 (Australia).

⁴⁰ Black, H. C. (เชิงอรรถที่ 31).

เพื่อให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน จำเป็นต้องพิจารณาคุณลักษณะของการใช้สิทธิทางศาลโดยสุจริต เปรียบเทียบกับ vexatious litigation เพื่อชี้ให้เห็นว่าอะไรคือพฤติกรรมที่สามารถถือว่าเป็นการใช้สิทธิทางศาลที่ถูกต้อง และอะไรที่อาจถูกมองว่าเป็น vexatious litigation ซึ่งสมควรถูกควบคุมตามหลักกฎหมาย

3.3.1 การใช้สิทธิทางศาลโดยสุจริต

การใช้สิทธิทางศาลโดยสุจริต หมายถึง การดำเนินคดีโดยมีเจตนาที่ถูกต้อง ใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อให้ได้รับความยุติธรรม การฟ้องร้องหรือยื่นคำร้องต้องมีมูลเหตุทางกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่เหมาะสม รวมถึงการดำเนินกระบวนการโดยคำนึงถึงความสมเหตุสมผล และไม่เป็นการเกินควรต่อคู่ความหรือระบบศาล⁴¹

การใช้สิทธิทางศาลที่ถูกต้องสามารถพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ก. มีมูลเหตุทางกฎหมายและข้อเท็จจริงที่สมควร – คดีต้องมีพื้นฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนและมีหลักฐานสนับสนุนอย่างเพียงพอ⁴²

ข. มุ่งหมายเพื่อให้ได้รับความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อก่อกวนแก่งุ่นคู่ความ – การฟ้องร้องต้องมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิ ไม่ใช่เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีโดยไม่สมเหตุสมผล⁴³

ค. ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และข้อจำกัดทางกฎหมาย – การยื่นฟ้องต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ไม่ขัดต่อหลักความสมเหตุสมผล และไม่ละเมิดกฎหมายที่ศาลกำหนด⁴⁴

ง. ไม่มีลักษณะเป็นการต่อศาลโดยไม่จำเป็น – การดำเนินคดีต้องไม่สร้างภาระเกินควรต่อศาล เช่น การยื่นฟ้องที่ไม่มีมูล หรือมีการใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อยื้อเวลา⁴⁵

3.3.2 Vexatious Litigation การใช้กระบวนการศาลโดยไม่สุจริตและความแตกต่างจากการใช้สิทธิทางศาลโดยชอบธรรม

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในเบื้องต้น Vexatious Litigation หมายถึง การใช้กระบวนการศาลในลักษณะที่ไม่สุจริตหรือปราศจากเหตุผลอันสมควร ซึ่งอาจรวมถึงการยื่นฟ้องร้องหรือยื่นคำร้องที่ซ้ำซาก ขาดสาระสำคัญ หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อบกวน ยื้อเวลา หรือสร้างภาระให้แก่ทั้งศาลและคู่ความโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบตุลาการในแง่ของการใช้ทรัพยากรของศาลโดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันชอบธรรม อีกทั้งยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม

⁴¹ Universal Declaration of Human Rights (1948), art 8.

⁴² International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (1966), arts 14 & 26.

⁴³ Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885).

⁴⁴ Attorney-General v. Barker [2000] UKHL 10.

⁴⁵ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (เชิงอรรถที่ 22).

การพิจารณาว่าการดำเนินคดีใดเข้าข่าย Vexatious Litigation สามารถพิจารณาได้จากองค์ประกอบหลักที่สำคัญ ได้แก่

ก. การยื่นคำร้องหรือฟ้องคดีซ้ำซาก – บุคคลผู้ยื่นคำร้องหรือฟ้องคดีมีพฤติกรรมการยื่นฟ้องซ้ำแล้วซ้ำอีกในเรื่องที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยไปแล้ว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ที่มีนัยสำคัญเพียงพอที่จะเปลี่ยนแปลงผลคำตัดสินเดิม

ข. ขาดมูลความจริงทางกฎหมาย – คำร้องหรือคดีที่ยื่นฟ้องไม่มีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่มีน้ำหนักสนับสนุน หรือมีการอ้างข้อกฎหมายที่บิดเบือนจากบริบทของข้อเท็จจริงในคดี

ค. การใช้กระบวนการศาลในทางที่เป็นภัยต่อคู่ความ – บุคคลผู้ยื่นคำร้องใช้กระบวนการศาลเป็นเครื่องมือเพื่อคุกคาม ข่มขู่ หรือกดดันคู่กรณี เช่น การใช้คดีเพื่อสร้างภาระทางกฎหมายโดยไม่สมเหตุสมผล หรือเพื่อก่อวินาศกรรมฝ่ายตรงข้าม

ง. เป็นภาระต่อศาลและกระบวนการยุติธรรม – ศาลต้องเสียเวลาและทรัพยากรอันมีค่าไปกับคดีที่ไม่มีมูลความจริง ทำให้การพิจารณาคดีที่มีสาระสำคัญต้องล่าช้า และอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานยุติธรรมโดยรวม

จ. ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบตุลาการ – หากมีกรณี Vexatious Litigation เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาจทำให้ประชาชนมองว่ากระบวนการศาลสามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อก่อกวนหรือสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นโดยมิชอบ ซึ่งอาจบั่นทอนศรัทธาต่อความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือของระบบยุติธรรม

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น การใช้สิทธิทางศาลโดยสุจริต (Good Faith Litigation) และ Vexatious Litigation มีข้อแตกต่างที่สามารถแสดงให้เห็นได้ชัดเจน โดยพิจารณาจากเจตนา แรงจูงใจ และผลกระทบของการยื่นฟ้อง ดังตารางต่อไปนี้

ประเด็น	การใช้สิทธิทางศาลโดยสุจริต (Good Faith Litigation)	Vexatious Litigation
วัตถุประสงค์	มุ่งให้ศาลพิจารณาข้อพิพาทที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีน้ำหนัก	ใช้ศาลเป็นเครื่องมือเพื่อบกวนหรือกดดันคู่ความฝ่ายตรงข้าม
ลักษณะของคดี	มีมูลเหตุที่ชัดเจนตามหลักกฎหมายและข้อเท็จจริง	คดีที่ขาดมูลความจริง หรือฟ้องคดีเดิมซ้ำ ๆ โดยไม่มีเหตุอันสมควร

ประเด็น	การใช้สิทธิทางศาลโดยสุจริต (<i>Good Faith Litigation</i>)	Vexatious Litigation
หลักฐานที่สนับสนุน	มีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และเพียงพอ	ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน หรืออ้างข้อกฎหมายผิดเพี้ยน จากข้อเท็จจริง
ผลกระทบต่อศาล	ศาลสามารถพิจารณาคดีได้ อย่างมีประสิทธิภาพ	ก่อให้เกิดภาระและใช้ทรัพยากร ศาลอย่างไม่จำเป็น
ผลกระทบต่อคู่ความ	คู่ความได้รับโอกาสที่เป็นธรรม ในการพิจารณาคดี	คู่ความอาจได้รับความเสียหาย จากการถูกฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุ สมควร
ผลกระทบต่อระบบยุติธรรม	ส่งเสริมความเชื่อมั่นในศาล และกระบวนการยุติธรรม	ก่อให้เกิดทัศนคติว่าสถาบัน ตุลาการถูกใช้เป็นเครื่องมือ ในการกลั่นแกล้งหรือขัดขวาง ทางการเมืองหรือส่วนตัว

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าการใช้สิทธิทางศาลโดยสุจริตเป็นกระบวนการที่ช่วยให้ศาลสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ในขณะที่ Vexatious Litigation กลับส่งผลเสียต่อศาล คู่ความ และกระบวนการยุติธรรมโดยรวม ดังนั้น การกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมและจำกัดการยื่นฟ้องในลักษณะนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญในการรักษาความเป็นธรรมและความมีประสิทธิภาพของระบบตุลาการ

4. ปัญหาการยื่นคำร้องฟุ่มเฟือย ข้ำซาก หรือโดยไม่สุจริตในศาลรัฐธรรมนูญไทย

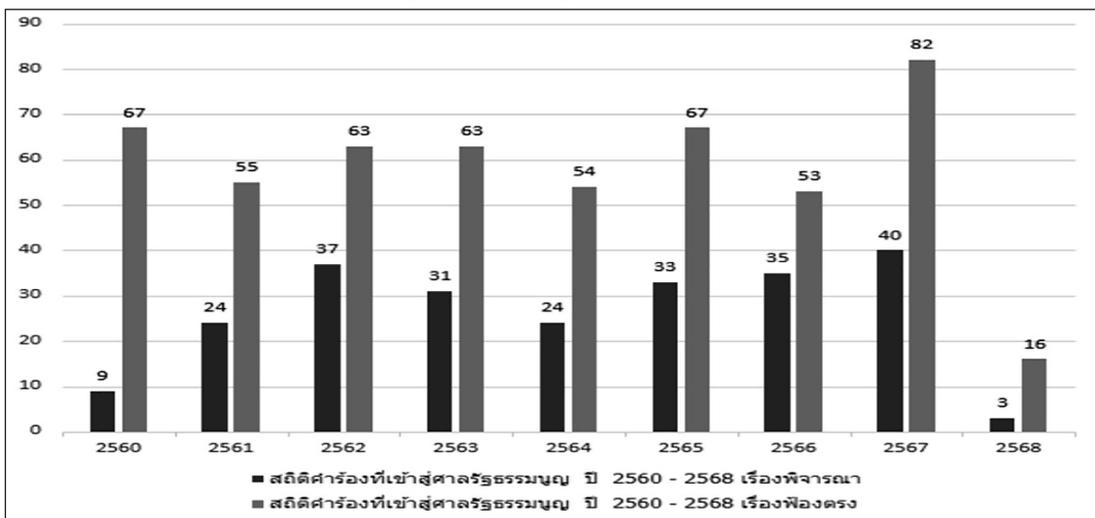
นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นต้นมา ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องจากผู้มีสิทธิยื่นคำร้องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นสองประเภทหลัก ได้แก่ (1) คำร้องที่เป็นเรื่องพิจารณา (ซึ่งเป็นเรื่อง queหน่วยงานรัฐ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย) และ (2) คำร้องที่เป็นเรื่องฟ้องตรง (เป็นคำร้องที่บุคคลหรือองค์กรสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด)

เมื่อพิจารณาสถิติการยื่นคำร้องในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2560 - 2568 พบว่าคำร้องที่เป็นเรื่องฟ้องตรงมีจำนวนสูงกว่าคำร้องที่เป็นเรื่องพิจารณาอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีปริมาณรวมกันมากกว่าสองเท่าของคำร้องที่เป็นเรื่องพิจารณา ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมการใช้สิทธิทางศาลที่เพิ่มขึ้นของภาคประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ในการนำประเด็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลโดยตรง

การเพิ่มขึ้นของคำร้องที่เป็นเรื่องฟ้องตรงอาจเกิดจากหลายปัจจัย เช่น การรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญที่มีมากขึ้นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้เปิดช่องทางให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกลไกการตรวจสอบทางรัฐธรรมนูญได้โดยตรงมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเปิดกว้างให้บุคคลสามารถฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงจะถือเป็นพัฒนาการที่ดีในแง่ของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ก็อาจนำไปสู่ปัญหาการใช้สิทธิทางศาลในทางที่เกินควร หรือในบางกรณีอาจเป็น vexatious litigation ที่สร้างภาระต่อศาล

ดังนั้น การพิจารณาสถิติการยื่นคำร้องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจถึงแนวโน้มของการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน และประเมินถึงความจำเป็นในการพัฒนากลไกการกลั่นกรองคำร้องเพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดภาระที่ไม่จำเป็นต่อกระบวนการยุติธรรม โดยแผนภูมิด้านล่างจะแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มปริมาณคำร้องทั้งสองประเภทที่ถูกลำเลียงต่อศาลรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาดังกล่าว

สถิติคำร้องที่เข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2560 - 2568⁴⁶



ข้อมูล ณ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2568

⁴⁶ ข้อมูลจากสำนักบริหารจัดการงานคดี สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2568.

นอกจากการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 – 48 แล้ว ยังปรากฏกรณีการยื่นคำร้องที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก หรือโดยไม่สุจริต (Vexatious Litigation) ซึ่งเป็นการใช้สิทธิทางศาลในลักษณะที่อาจสร้างภาระต่อศาลโดยไม่จำเป็นและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่แท้จริงต่อกระบวนการพิจารณาคดี

จากข้อมูลสถิติที่มีอยู่ พบว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งที่ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยมีลักษณะเป็น vexatious litigation ซึ่งสามารถจำแนกได้จากพฤติกรรมการยื่นคำร้องที่ (1) ไม่มีมูลความจริงทางกฎหมาย (2) อ้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่คลาดเคลื่อนจากสาระสำคัญของคดี (3) ยื่นฟ้องซ้ำในประเด็นเดิมแม้ว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยไปแล้ว หรือ (4) ใช้กระบวนการศาลเป็นเครื่องมือเพื่อก่อกวนหรือกดดันคู่ความฝ่ายตรงข้าม การใช้สิทธิในลักษณะดังกล่าวไม่เพียงแต่สร้างภาระต่อศาลและกระบวนการพิจารณาคดีโดยรวม แต่ยังอาจเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม

ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญได้พบว่าผู้ร้องบางรายมีพฤติการณ์ยื่นคำร้องในลักษณะ vexatious litigation ซ้ำแล้วซ้ำอีกหลายครั้ง โดยที่ศาลได้มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเห็นว่าคำร้องดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือมีลักษณะเป็นคำร้องที่ขาดเหตุผลอันสมควร อย่างไรก็ตาม แม้ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำร้อง แต่ในบางกรณีผู้ร้องก็ยังคงใช้กระบวนการทางศาลเป็นเครื่องมือในการฟ้องร้องบุคคลต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฝ่ายตุลาการ หรือแม้แต่บุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาคดี ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมต้องเสียทรัพยากรในการจัดการกับคำร้องที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เชิงสาระสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมาย

อีกประเด็นที่มีความสำคัญ คือ กรณีที่มีบุคคลที่มีปัญหาทางสุขภาพจิต หรือมีพฤติกรรมทางจิตเวชบางประเภทที่ชอบใช้สิทธิในการยื่นฟ้องร้องต่อศาลบ่อยครั้ง⁴⁷ ในหลายประเทศมีรายงานว่าบุคคลบางกลุ่มที่มีภาวะทางจิต เช่น ภาวะหวาดระแวง (Paranoia) โรคหลงผิด (Delusional Disorder) หรือ อาการหมกมุ่นทางกฎหมาย (Querulant Delusion) มีแนวโน้มที่จะใช้กระบวนการศาลเพื่อร้องเรียนในประเด็นที่ตนเองเชื่อว่าถูกละเมิดสิทธิ แม้ว่าจะไม่มีมูลทางกฎหมายรองรับ⁴⁸ ปัญหาที่เกิดจากกรณีดังกล่าว ได้แก่

⁴⁷ Winters, R., 'Querulant Delusions: Litigious Behavior and Mental Health' (2017) 28(4) Journal of Forensic Psychiatry & Psychology, 500–515.

⁴⁸ รายงานจากสมาคมจิตเวชศาสตร์นานาชาติ (World Psychiatric Association, WPA) ระบุว่า บุคคลที่มีภาวะ Querulant Delusion หรือ Litigious Paranoia มักแสดงพฤติกรรมยื่นฟ้องร้องซ้ำซาก โดยเชื่อว่าตนเองถูกละเมิดสิทธิ แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานสนับสนุน ซึ่งเป็นอาการที่พบได้ในโรคทางจิตเวชบางประเภท เช่น โรคหลงผิด (Delusional Disorder) หรือ โรคหวาดระแวง (Paranoia) (Freckelton, I., 'Querulous Litigants and the Legal System' (2019) 65 International Journal of Law and Psychiatry 101, 110.)

- ศาลต้องรับมือกับคดีที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในทางกฎหมาย คำร้องที่ถูกยื่นจากบุคคลที่มีปัญหาทางสุขภาพจิตมักเป็นคำร้องที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาที่ไม่มีมูล เช่น อ้างว่าถูกละเมิดสิทธิจากสิ่งที่ไม่ได้อยู่จริง หรือพยายามตีความกฎหมายไปในทิศทางที่ผิดเพี้ยน⁴⁹

- การใช้กระบวนการศาลเป็นเครื่องมือสำหรับอาการทางจิตของผู้ร้อง – ในบางกรณีผู้ร้องไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีอย่างแท้จริง แต่ใช้การยื่นฟ้องเป็นช่องทางแสดงออกถึงปัญหาทางจิตของตนเอง ทำให้ระบบศาลต้องแบกรับคดีที่ไม่ควรมีอยู่ในระบบ⁵⁰

- การลดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการศาล – เมื่อมีกรณีที่บุคคลสามารถยื่นฟ้องศาลได้โดยไม่มีข้อจำกัดที่เข้มงวด แม้ว่าจะเป็นคำร้องที่ไม่มีมูลหรือไม่สมเหตุสมผล อาจทำให้ประชาชนทั่วไปตั้งคำถามต่อความเข้มงวดของระบบศาล⁵¹

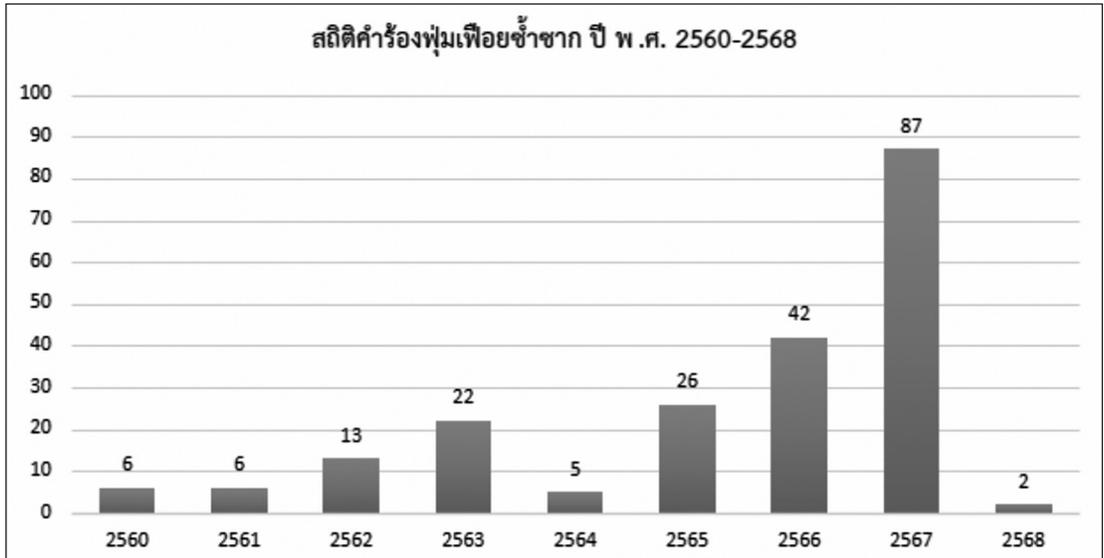
เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิและลดภาระของศาล จึงควรศึกษาแนวทางจากศาลหรือองค์กรตุลาการในต่างประเทศ เช่น คำสั่งในการยื่นฟ้อง (Vexatious Litigant Orders) หรือการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับผู้ที่ยื่นคำร้องในลักษณะฟุ่มเฟือย เพื่อรักษาความยุติธรรมและประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาคดี

⁴⁹ ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมนีรายงานว่ามีบุคคลที่มีภาวะ **Querulant Delusion** ซึ่งเป็นอาการทางจิตที่ทำให้บุคคลเชื่อว่าตนเองถูกละเมิดสิทธิอย่างร้ายแรง แม้ว่าจะไม่มีข้อเท็จจริงรองรับ โดยบุคคลเหล่านี้มักยื่นคำร้องซ้ำ ๆ แม้ว่าศาลจะเคยปฏิเสธคำร้องของพวกเขาไปแล้ว (Schanda, H., 'Legal Paranoia and Constitutional Court Review' (2019) 41(3) German Constitutional Review Journal, 145-161).

⁵⁰ รายงานของคณะกรรมการตุลาการแห่งสหราชอาณาจักรระบุว่า ในบางกรณี ผู้ร้องที่มีปัญหาทางสุขภาพจิตใช้กระบวนการศาลเป็นช่องทางในการปลดปล่อยความคับข้องใจของตนเองมากกว่าที่จะมุ่งหวังผลทางกฎหมายที่แท้จริง โดยพบว่าบุคคลที่ฟ้องร้องซ้ำซากในประเด็นเดิมแม้ว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยไปแล้ว (UK Judicial Committee Report on Mental Health and the Courts, 2019, 115-130).

⁵¹ คณะกรรมการตุลาการแห่งสหราชอาณาจักรระบุว่า การที่ประชาชนรับรู้ศาลต้องพิจารณาคำร้องที่ไม่มีมูลเหตุจำนวนมาก อาจทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความสามารถของศาลในการคัดกรองคดี ส่งผลให้ประชาชนมองว่าระบบศาลเปิดโอกาสให้เกิดการใช้สิทธิทางศาลในทางที่ผิด (UK Judicial Committee Report on Vexatious Litigation, 2020, 92-110).

สถิติคำร้องฟุ่มเฟือย ข້าซากที่เข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2560 - 2568⁵²



ข้อมูล ณ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2568

หมายเหตุ กรณีที่คำร้องมีลักษณะเป็นคำร้องฟุ่มเฟือยหรือข້าซาก หมายถึง กรณีที่บุคคลเดียวกันยื่นคำร้องต่อศาลไม่น้อยกว่า 5 ครั้งภายในหนึ่งปี ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการ *Vexatious Litigant Order* ในสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดว่าหากบุคคลใดยื่นฟ้องไม่น้อยกว่า 5 คดี และถูกศาลวินิจฉัยว่าไม่มีมูลหรือถูกปฏิเสธ ศาลอาจพิจารณาขึ้นบัญชีบุคคลดังกล่าวเป็น *Vexatious Litigant*⁵³ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสถิติคำร้องที่เป็นเรื่องฟ้องตรงซึ่งเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2567 เปรียบเทียบกับจำนวนคำร้องฟุ่มเฟือยหรือข້าซากที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องและไม่นำเข้าสู่สารบบคดีในปีเดียวกัน (82 เรื่อง : 87 เรื่อง) จะเห็นได้ว่าคำร้องประเภทดังกล่าวมีจำนวนมากกว่าคำร้องปกติที่ศาลต้องพิจารณาอย่างมีนัยสำคัญ⁵⁴

4.1 ข้อจำกัดของกลไกปัจจุบันในการกั้นกรองคำร้อง

การกั้นกรองคำร้องก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยลดภาระของศาลและป้องกันไม่ให้เกิดคดีที่ต้องพิจารณาคดีที่ไม่มีมูลเหตุสมควร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทย จะมีกลไกคัดกรองคำร้องผ่านพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 42 แต่ในทางปฏิบัติกลไกดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดหลายประการที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาคดี

⁵² ผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลจากสำนักบริหารจัดการงานคดี สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำข้อมูลในรูปแบบแผนภูมิ.

⁵³ California Code of Civil Procedure, § 391-391.8 (2022).

⁵⁴ ความเห็นของผู้เขียน.

4.1.1 ข้อจำกัดของมาตรา 42 และปัญหาที่พบในทางปฏิบัติ

ก. ข้อจำกัดด้านอำนาจของหน่วยงานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 42 วรรคสอง กำหนดให้หน่วยงานตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องเพื่อแก้ไขหรือเพิ่มเติมคำร้องให้ถูกต้อง หากพบว่าคำร้องขาดรายการที่จำเป็นหรือไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานตุลาการในการปฏิเสธการรับคำร้องที่ไม่สมบูรณ์หรือที่ผู้ร้องไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำแนะนำที่ได้รับ ซึ่งส่งผลให้คำร้องที่ยังคงมีข้อบกพร่องอาจเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลโดยไม่จำเป็น⁵⁵

ข้อจำกัดนี้แตกต่างจากระบบศาลในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และ สหราชอาณาจักร ที่หน่วยงานตุลาการของศาลมีอำนาจคัดกรองคำร้องเบื้องต้น และสามารถปฏิเสธคำร้องที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ได้โดยตรง ซึ่งช่วยลดภาระของศาลและทำให้กระบวนการพิจารณามีประสิทธิภาพมากขึ้น⁵⁶

ข. ข้อจำกัดด้านความชัดเจนของเกณฑ์การกลั่นกรองคำร้อง

แม้ว่ามาตรา 42 จะระบุรายละเอียดที่คำร้องต้องมี เช่น ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนในการพิจารณาว่าคำร้องขาดรายการสำคัญในระดับที่ไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ทำให้การตีความเงื่อนไขการกลั่นกรองอาจขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตุลาการซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่สม่ำเสมอในการคัดกรองคำร้อง หรืออาจทำให้เกิดปัญหาคำร้องที่ไม่สมบูรณ์ยังคงเข้าสู่กระบวนการพิจารณา

⁵⁵ มาตรา 42 คำร้องต้องทำเป็นหนังสือใช้ถ้อยคำสุภาพ มีรายการครบถ้วนตามแบบที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุ

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง

(2) เรื่องหรือการกระทำทั้งหลายอันเป็นเหตุให้ต้องขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง

(3) มาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง

(4) คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้คู่กรณีจัดทำสำเนายื่นต่อศาลตามจำนวนที่กำหนดในข้อกำหนดของศาลด้วย คำร้องใดมีรายการไม่ครบถ้วนตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานตุลาการของศาลให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องนั้นให้ถูกต้อง

ในการดำเนินการกระบวนการพิจารณา ผู้ร้องจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ทนายความหรือบุคคลอื่นยื่นคำร้องหรือดำเนินคดีแทนผู้ร้องได้ ผู้รับมอบฉันทะต้องบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถที่จะดำเนินการแทนผู้มอบฉันทะได้

⁵⁶ Rosenberg, M., 'Judicial Review and the Vexatious Litigant: A Comparative Analysis' (2020) 133(5) *Harvard Law Review*, 1145–1173.

ค. ปัญหาการยื่นคำร้องในลักษณะ Vexatious Litigation

ศาลรัฐธรรมนูญไทยยังไม่มีมาตรการที่ใช้ควบคุมการยื่นคำร้องฟุ่มเฟือย (Vexatious Litigation) อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีคำสั่งไม่รับคำร้องซ้ำหลายครั้งแต่ไม่มีบทลงโทษหรือกลไกที่สามารถยับยั้งการใช้สิทธิในทางที่ผิดได้ ทำให้มีบุคคลที่ใช้ช่องว่างของกฎหมายยื่นคำร้องหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน หรือยื่นคำร้องที่ขาดเหตุผลทางกฎหมายซ้ำ ๆ แม้จะทราบศาลจะไม่รับไว้พิจารณาก็ตาม

4.1.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นจาก Vexatious Litigation ต่อศาลรัฐธรรมนูญไทย

การใช้กระบวนการศาลโดยไม่สุจริต (vexatious litigation) ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อระบบศาลทั่วไปแต่ยังมีผลกระทบต่อศาลรัฐธรรมนูญไทยซึ่งมีภารกิจหลักในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ และต้องรับภาระจากคำร้องจำนวนมากที่ยื่นโดยบุคคลทั่วไปองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ คดีที่เข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญจำนวนมากในช่วงเวลาที่ผ่านมาพบว่ามีคำร้องที่ไม่มีมูลเหตุสมควร หรือเป็นคำร้องที่ยื่นโดยเจตนาที่ไม่สุจริตส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่ (1) การเพิ่มภาระงานให้กับศาลรัฐธรรมนูญ (2) ความล่าช้าในการพิจารณาคดีที่สำคัญ และ (3) การลดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการศาลรัฐธรรมนูญ

ก. การเพิ่มภาระงานให้กับศาลรัฐธรรมนูญ

หนึ่งในผลกระทบที่สำคัญของ vexatious litigation คือ การเพิ่มปริมาณงานให้กับศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่จำเป็น ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งกระบวนการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการทรัพยากรของศาล ศาลรัฐธรรมนูญต้องจัดสรรเวลาและกำลังคนในการกลั่นกรองคำร้องที่ขาดมูลเหตุหรือไม่มีเหตุผลทางกฎหมายที่สมควร ทำให้ทรัพยากรที่ควรใช้ไปกับคดีที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประเทศชาติ ต้องถูกเบี่ยงเบนไปใช้กับคำร้องที่ไม่มีมูล จึงทำให้เกิดภาระที่ไม่จำเป็นกับองค์กรตุลาการ

จากสถิติของศาลรัฐธรรมนูญไทยในช่วงเวลาหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีจำนวนคำร้องที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำร้องที่เป็นเรื่องฟ้องตรงตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งพบว่ามีปริมาณมากกว่าคำร้องที่เป็นเรื่องพิจารณามากกว่าสองเท่า⁵⁷ ทั้งนี้ คำร้องประเภทนี้สามารถยื่นโดยประชาชนทั่วไปซึ่งอาจนำไปสู่การใช้สิทธิทางศาลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นอกจากนี้ยังพบว่า มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลบางรายใช้ช่องทางนี้ในการยื่นคำร้องซ้ำ ๆ ในเรื่องเดียวกันแม้ว่าศาลจะเคยมีคำวินิจฉัยไปแล้วทำให้ศาลต้องพิจารณาคำร้องเหล่านี้ซ้ำโดยไม่จำเป็น

การเพิ่มขึ้นของ vexatious litigation ทำให้ศาลต้องใช้เวลามากขึ้นในการคัดกรองคำร้องที่ไม่มีสาระสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจัดการคดีที่มีผลกระทบสูง โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณากฎหมายสำคัญและการตีความรัฐธรรมนูญ ศาลต้องแบ่งเวลา

⁵⁷ ศาลรัฐธรรมนูญไทย. 'สถิติคำร้อง พ.ศ. 2560-2568' (2568).

และกำลังคนไปกับการตรวจสอบคำร้องที่อาจขาดมูล หรือคำร้องที่มีการใช้สิทธิทางศาลในทางที่ผิด ปัญหานี้ยังส่งผลให้เกิดต้นทุนทางการบริหารและงบประมาณที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากศาลต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินกระบวนการเบื้องต้น เช่น การรับคำร้อง การตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสาร และการกลั่นกรองคำร้องที่ไม่มีมูล

ข. ความล่าช้าในการพิจารณาคดีสำคัญ

หนึ่งในผลกระทบที่สำคัญของ vexatious litigation คือการทำให้กระบวนการพิจารณาคดีสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญต้องล่าช้า อันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่หลักของศาลในการตีความรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการใช้อำนาจขององค์กรรัฐ โดยคำร้องที่ไม่มีมูลเหตุทางกฎหมายเพียงพอ หรือคำร้องที่มีลักษณะเป็น vexatious litigation สร้างภาระให้แก่ศาลในการกลั่นกรองและพิจารณาว่าคำร้องใดควรรับไว้พิจารณา และคำร้องใดควรถูกปฏิเสธ ซึ่งส่งผลให้คดีสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะต้องถูกเลื่อนออกไปโดยไม่จำเป็น ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นชัดจากสถิติของศาลรัฐธรรมนูญไทยระหว่างปี 2560–2568 ซึ่งพบว่ามีจำนวนคำร้องฟ้องตรงเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยหลายคำร้องมีเนื้อหาคล้ายกันแม้ผู้ร้องจะเป็นคนละคน และบางกรณีเป็นการยื่นคำร้องซ้ำโดยบุคคลเดิม แม้ศาลจะเคยวินิจฉัยแล้วก็ตาม ผลลัพธ์คือศาลต้องใช้เวลาแยกแยะคำร้องเพื่อพิจารณาความมีมูลในชั้นต้น ซึ่งไม่เพียงแต่กระทบต่อระยะเวลาการพิจารณาคดีสำคัญเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดภาระด้านการบริหารจัดการทรัพยากรของศาล และอาจบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อประสิทธิภาพของระบบศาลรัฐธรรมนูญในระยะยาว

ค. การลดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการศาลรัฐธรรมนูญ

หนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ คือ การฟ้องร้องฟุ่มเฟือยโดยไม่มีมูลเหตุทางกฎหมาย (Vexatious Litigation) ซึ่งรวมถึงการยื่นคำร้องที่ขาดข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือการตีความกฎหมายในลักษณะที่ผิดเพี้ยนไปจากหลักการที่ถูกต้อง ปัญหานี้ส่งผลให้ศาลต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากเพื่อกลั่นกรองคำร้องที่ไม่สมเหตุสมผล และอาจทำให้ประชาชนมองว่ากระบวนการพิจารณาของศาลไม่มีประสิทธิภาพและขาดความเข้มงวดในการคัดกรองคดี

การฟ้องร้องที่ไม่มีมูลเหตุทางกฎหมายอาจเกิดจากผู้ร้องที่ไม่เข้าใจข้อกฎหมายอย่างถูกต้อง หรือจากการใช้สิทธิทางศาลอย่างไม่เหมาะสม โดยอาจอยู่ในรูปของการยื่นคำร้องที่ขาดเหตุผลเพียงพอ หรือการยื่นคำร้องในเรื่องเดียวกันซ้ำหลายครั้งแม้ว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยไปแล้วก็ตาม⁵⁸ ปราบปรามการฉ้อโกงนี้ก่อให้เกิดผลกระทบในหลายมิติ ได้แก่

⁵⁸ Zuckerman, A., *Misuse of Judicial Process and Access to Justice* (Oxford University Press, 2020).

- การลดทอนประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณา เมื่อศาลต้องใช้เวลาและทรัพยากรไปกับการพิจารณาคำร้องที่ไม่มีสาระสำคัญ อาจทำให้กระบวนการวินิจฉัยคดีที่มีความสำคัญต้องล่าช้าออกไป

- การทำให้ศาลถูกมองว่าเป็นช่องทางสำหรับการฟ้องร้องโดยไม่จำเป็น เมื่อบุคคลสามารถใช้ช่องทางศาลได้โดยไม่มีข้อจำกัดที่เข้มงวดในการคัดกรองคำร้อง ประชาชนอาจมองว่าระบบศาลไม่ได้มีมาตรฐานสูงพอในการกั้นกรองคำร้องที่ไม่มีเหตุผล

- การเพิ่มภาระให้กับเจ้าหน้าที่ศาลและหน่วยงานธุรการ เจ้าหน้าที่ศาลต้องกั้นกรองและประเมินคำร้องทุกฉบับที่ถูกล้ม ซึ่งหากมีปริมาณคำร้องที่ไม่มีมูลเหตุจำนวนมาก อาจทำให้ภาระงานเพิ่มขึ้นอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อการทำงานของศาลในภาพรวม

5. แนวทางของศาลต่างประเทศในการดำเนินการกับผู้ที่มีปัญหาทางสุขภาพจิตใช้สิทธิทางศาลในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดภาระต่อกระบวนการยุติธรรม

การฟ้องร้องฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก หรือโดยไม่สุจริต (vexatious litigation) เป็นปัญหาที่ศาลในหลายประเทศต้องเผชิญ โดยเฉพาะในระบบกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยเสรี แม้ว่าสิทธิในการยื่นฟ้องคดีจะเป็นหลักการสำคัญในรัฐที่ยึดมั่นในหลักนิติรัฐ (Rule of Law) แต่เมื่อมีการใช้สิทธิในทางที่เป็นภาระเกินควร เช่น การยื่นคำร้องที่ขาดมูลทางกฎหมาย การยื่นฟ้องในประเด็นที่ศาลเคยมีคำวินิจฉัยไปแล้ว หรือการใช้กระบวนการศาลเพื่อก่อความหรือถ่วงเวลาฝ่ายตรงข้าม ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงสร้างภาระให้กับศาลและตุลาการ แต่ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทำให้อคติสำคัญที่มีผลกระทบต่อสาธารณะต้องเผชิญกับความล่าช้า

ในหลายกรณีบุคคลที่มีพฤติกรรมยื่นคำร้องฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก อาจเป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นอย่างสุดโต่งในสิทธิของตนเอง แม้ว่าจะไม่มีข้อเท็จจริงหรือกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปัญหานี้ยังซับซ้อนขึ้นเมื่อเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีภาวะทางจิต เช่น ภาวะหวาดระแวง (Paranoia) โรคหลงผิด (Delusional Disorder) หรืออาการหมกมุ่นทางกฎหมาย (Querulant Delusion) ซึ่งส่งผลให้บุคคลเหล่านี้เชื่อว่าตนถูกละเมิดสิทธิและจำเป็นต้องใช้กระบวนการศาลเพื่อปกป้องตนเอง แม้ว่าจะไม่มีมูลเหตุทางกฎหมายก็ตาม ลักษณะดังกล่าวพบได้ในหลายประเทศซึ่งบุคคลที่มีปัญหาทางจิตบางรายมักใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นช่องทางแสดงออกถึงความเชื่อหรือความคับข้องใจของตนเองมากกว่าที่จะใช้ศาลเป็นหนทางในการหาข้อยุติของปัญหาทางกฎหมาย

ในระดับสากล ศาลในบางประเทศได้มีมาตรการเพื่อควบคุม vexatious litigation ที่เกิดจากบุคคลที่มีภาวะทางจิต เช่น การกำหนดให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลที่มีประวัติฟ้องร้องซ้ำซากสามารถยื่นฟ้องใหม่ได้โดยไม่ได้รับอนุญาตล่วงหน้า หรือการกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องผ่าน

การตรวจสอบภาวะทางจิตก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี ทั้งนี้ มาตรการเหล่านี้ถูกออกแบบให้สามารถป้องกันการใช้กระบวนการศาลในลักษณะที่เป็นภาระโดยไม่จำเป็น ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่มีภาวะทางจิต ไม่ให้ถูกละเมิดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะยังไม่มีมาตรการเฉพาะสำหรับการควบคุม vexatious litigation ที่เกิดจากผู้มีภาวะทางจิต แต่แนวทางการปรับปรุงระบบคัดกรองคำร้องที่เหมาะสมอาจช่วยลดภาระของศาลรัฐธรรมนูญและศาลอื่น ๆ ได้ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดขึ้นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ร้อง หรือการให้เจ้าหน้าที่ธุรการของศาลสามารถปฏิเสธคำร้องที่ไม่มีมูลเหตุทางกฎหมายได้ ในเบื้องต้น การศึกษาตัวอย่างมาตรการในต่างประเทศและการวิเคราะห์แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้ในระบบศาลไทยจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องกับการรักษาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

แนวทางที่ศาลในประเทศต่าง ๆ ใช้ในการรับมือกับปัญหาดังกล่าวอาจแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมาย แต่โดยทั่วไปไม่มีมาตรการและวิธีการดังต่อไปนี้

1. การแต่งตั้งผู้พิทักษ์สิทธิหรือผู้ปกครองทางกฎหมาย (Guardianship or Legal Representation)

ในบางกรณีที่บุคคลถูกพิจารณาว่าไม่สามารถดำเนินกระบวนการทางกฎหมายด้วยตนเองได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางสุขภาพจิต หรือขาดความสามารถทางกฎหมายที่จะดำเนินคดีได้อย่างมีเหตุผล ศาลในหลายประเทศสามารถแต่งตั้งผู้พิทักษ์สิทธิ (guardian) หรือผู้ปกครองหรือผู้แทนโดยชอบธรรม (legal representative) เพื่อช่วยเหลือบุคคลนั้นในกระบวนการพิจารณาคดี วิธีการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อ⁵⁹

1. ป้องกันการใช้สิทธิในทางที่ไม่เหมาะสม
2. คุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของบุคคลที่มีข้อจำกัด
3. สนับสนุนให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างมีความรอบคอบ

ตัวอย่างในประเทศที่ใช้แนวทางนี้

(1) สหรัฐอเมริกา

ในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ศาลสามารถแต่งตั้ง guardian ad litem ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ตัวแทนของบุคคลที่ไม่สามารถดำเนินคดีด้วยตนเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีปัญหาทางจิต ตัวแทนดังกล่าวมีหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของบุคคลนั้นในกระบวนการพิจารณาคดี

⁵⁹ Hodgson, J. S., and Lewans, M., *Guardianship and Legal Representation: Comparative Perspectives* (Oxford University Press, 2017).

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

Federal Rules of Civil Procedure, Rule 17(c) กำหนดให้ศาลแต่งตั้งตัวแทนหรือผู้ปกครองในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีข้อจำกัดด้านความสามารถ เช่น เด็กหรือบุคคลที่มีปัญหาทางจิต โดยตัวแทนจะต้องเป็นบุคคลที่สามารถปกป้องสิทธิของผู้ร้องได้อย่างเหมาะสม⁶⁰

คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง

ในคดี *Dusky v. United States*, 362 U.S. 402 (1960) ศาลสหรัฐพิจารณาเรื่องความสามารถทางจิตของจำเลย โดยกำหนดให้การพิจารณาคดีต้องมีผู้แทนหรือกระบวนกรช่วยเหลือสำหรับบุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิต เพื่อให้กระบวนกรยุติธรรมเป็นธรรม⁶¹

(2) เยอรมนี

ในประเทศเยอรมนี กฎหมายแพ่ง *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) มาตรา 1896 ระบุให้ศาลสามารถแต่งตั้ง *Betreuer* (ผู้ปกครองทางกฎหมาย) ให้แก่บุคคลที่ไม่สามารถจัดการเรื่องส่วนตัวหรือดำเนินการทางกฎหมายได้ด้วยตนเอง เช่น กรณีบุคคลที่มีปัญหาทางจิตหรือผู้สูงอายุที่มีข้อจำกัดด้านสุขภาพ

⁶⁰ Federal Rules of Civil Procedure, Rule 17(c).

Rule 17(c) Minor or Incompetent Person

(c)(1) With a Representative.

The following representatives may sue or defend on behalf of a minor or an incompetent person:

- (A) a general guardian;
- (B) a committee;
- (C) a conservator; or
- (D) a like fiduciary.

(c)(2) Without a Representative.

A minor or an incompetent person who does not have a duly appointed representative may sue by a next friend or by a guardian ad litem. The court must appoint a guardian ad litem—or issue another appropriate order—to protect a minor or incompetent person who is unrepresented in an action.

⁶¹ *Dusky v. United States*, 362 U.S. 402 (1960).

หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งผู้ปกครอง

1. บุคคลนั้นต้องได้รับการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ว่าไม่สามารถจัดการชีวิตส่วนตัวหรือเรื่องกฎหมายได้อย่างสมเหตุสมผล
2. ผู้ปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องมีคุณสมบัติและความสามารถที่จะช่วยเหลือบุคคลนั้นได้อย่างเหมาะสม

หน้าที่ของผู้ปกครอง

1. จัดการผลประโยชน์ทางกฎหมายของบุคคล
2. ดำเนินกระบวนการยุติธรรมแทนบุคคลในกรณีที่จำเป็น

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. BGB §1896: ศาลสามารถแต่งตั้งผู้ปกครองสำหรับบุคคลที่ไม่สามารถตัดสินใจได้เองในเรื่องส่วนตัวหรือนิติกรรม โดยต้องพิสูจน์ว่าการแต่งตั้งดังกล่าวจำเป็นสำหรับการปกป้องผลประโยชน์ของบุคคลนั้น⁶²

⁶² Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), §1896.

Section 1896: Appointment of a guardian

(1) If a person is unable to manage their affairs due to a mental illness or a physical, mental, or psychological disability, and such management is necessary, the court must appoint a guardian upon request or ex officio.

(1a) A guardian may also be appointed to provide consent for medical treatment when the affected person cannot make an informed decision due to their condition, provided such treatment is necessary.

(2) A guardian is not to be appointed if the individual's affairs can be managed in another way, such as through the assistance of family members, powers of attorney, or other support measures that do not require the formal appointment of a guardian.

(3) The scope of the guardian's responsibilities is to be determined by the needs of the individual, and the appointment should not exceed what is strictly necessary.

(4) The guardian is obligated to act in the best interests of the person under guardianship and must take their wishes and preferences into account, provided these do not contradict their well-being.

2. BGB §1901: ผู้ปกครองต้องดำเนินการแทนบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตส่วนตัวหรือกฎหมาย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น⁶³

การแต่งตั้งผู้พิทักษ์สิทธิหรือผู้ปกครองทางกฎหมายถือเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับในหลายประเทศ เนื่องจากช่วยรักษาความสมดุลระหว่างการปกป้องสิทธิของบุคคลที่มีข้อจำกัดและการรักษาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งดังกล่าวต้องดำเนินการภายใต้กระบวนการที่รัดกุม โดยอาศัยการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง

2. การประเมินความสามารถทางจิต (Competency Evaluation)

ในกระบวนการพิจารณาคดีศาลอาจมีกรณีที่ต้องประเมินความสามารถทางจิต (competency) ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น จำเลยหรือคู่ความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บุคคลนั้นอาจมีข้อจำกัดทางสุขภาพจิตที่ส่งผลต่อความสามารถในการเข้าใจหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างเหมาะสม⁶⁴

การประเมินดังกล่าวมักดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญทางด้านจิตเวชหรือจิตวิทยา ซึ่งจะทำการตรวจสอบและจัดทำรายงานเพื่อพิจารณาว่าบุคคลนั้นสามารถ

⁶³ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), §1901.

Section 1901: Scope of guardianship and duties of the guardian

(1) The responsibilities of the guardian include managing the affairs of the person under guardianship to the extent necessary, based on the court's determination of the scope of guardianship.

(2) The guardian must act in the best interests of the person under guardianship. This includes respecting their wishes and taking their opinions into account, provided this does not conflict with their well-being.

(3) In matters concerning the health and medical care of the person under guardianship, the guardian is obligated to:

Consult with the person under guardianship about significant decisions.

Involve the person in the decision-making process to the extent possible, considering their ability to understand and express their wishes.

(4) If the guardian must make a decision of significant importance, such as decisions regarding major medical interventions, they must consider not only the medical necessity but also the personal circumstances and previously expressed wishes of the person under guardianship.

(5) The guardian must document significant decisions and, where necessary, obtain approval from the guardianship court for certain decisions as prescribed by law.

⁶⁴ Dusky v. United States, 362 U.S. 402 (1960).

1. เข้าใจกระบวนการพิจารณาคดีและบทบาทของคู่ความในคดีได้หรือไม่
2. มีความสามารถในการสื่อสารและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันสิทธิของตนเองได้หรือไม่⁶⁵ หากผลการประเมินพบว่าบุคคลมีข้อจำกัดทางจิต ศาลอาจใช้มาตรการเพิ่มเติม เช่น
 - การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินคดี เช่น ให้มีที่ปรึกษาหรือผู้ช่วยในการดำเนินกระบวนการ⁶⁶
 - การแต่งตั้งผู้พิทักษ์สิทธิ (*guardian ad litem*) เพื่อช่วยบุคคลดำเนินคดีและปกป้องสิทธิของตน⁶⁷
 - การเลื่อนหรือระงับการพิจารณาคดีจนกว่าบุคคลนั้นจะมีความพร้อม โดยอาจต้องเข้ารับการฟื้นฟูสภาพจิตหรือรับคำปรึกษา⁶⁸

ตัวอย่างในประเทศที่ใช้แนวทางนี้

(1) สหรัฐอเมริกา

ในระบอบกฎหมายของสหรัฐ กระบวนการตรวจสอบความสามารถทางจิตหรือ “Competency Hearing” ถูกนำมาใช้ในกรณีที่บุคคลถูกสงสัยว่าไม่สามารถเข้าใจหรือให้ความร่วมมือในกระบวนการพิจารณาคดี ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่

คดี *Dusky v. United States*, 362 U.S. 402 (1960) ในคดีนี้ ศาลฎีกาสหรัฐได้กำหนดมาตรฐานสำหรับการพิจารณาความสามารถทางจิตของจำเลย โดยวินิจฉัยว่าจำเลยจะต้อง

- มีความสามารถในการเข้าใจลักษณะและความสำคัญของกระบวนการพิจารณาคดี
- สามารถช่วยเหลือทนายความของตนในการเตรียมคดีได้อย่างเหมาะสม

หากบุคคลไม่ผ่านมาตรฐานดังกล่าว ศาลสามารถระงับกระบวนการพิจารณาคดีจนกว่าบุคคลจะได้รับการฟื้นฟูสภาพจิต⁶⁹

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรฐานความสามารถทางจิตได้รับการพัฒนาตามกฎหมายของรัฐต่าง ๆ โดยแต่ละรัฐอาจมีกระบวนการที่แตกต่างกัน เช่น การประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญที่ศาลแต่งตั้ง และการรับรองจากผู้เชี่ยวชาญด้านจิตเวช⁷⁰

⁶⁵ Federal Rules of Criminal Procedure, Rule 12.2 กำหนดให้การประเมินสภาพจิตเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบความสามารถ.

⁶⁶ Mental Health Act 2014 (Victoria), ss. 39-42 กฎหมายในออสเตรเลียที่กำหนดให้มีการประเมินสภาพจิตของจำเลยในกรณีที่จำเป็น.

⁶⁷ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), §1896 กฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ปกครองทางกฎหมายสำหรับบุคคลที่มีข้อจำกัดทางจิต.

⁶⁸ *Godinez v. Moran*, 509 U.S. 389 (1993) ศาลยืนยันว่าความสามารถทางจิตต้องครอบคลุมถึงการช่วยเหลือที่เพียงพอในการพิจารณาคดี.

⁶⁹ *Dusky v. United States*, 362 U.S. 402 (1960).

⁷⁰ *Godinez v. Moran*, 509 U.S. 389 (1993) ยืนยันมาตรฐานความสามารถทางจิตสำหรับจำเลยในคดีอาญา.

(2) ออสเตรเลีย

ในออสเตรเลีย ศาลในรัฐต่าง ๆ มีอำนาจในการสั่งให้มีการประเมินสภาพจิตใจของบุคคล ในกรณีที่มีความสงสัยเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าใจกระบวนการพิจารณาคดี โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสุขภาพจิต ตัวอย่างสำคัญ ได้แก่

Mental Health Act 2014 (Victoria) กฎหมายนี้กำหนดให้ศาลสามารถสั่งให้มีการตรวจสอบสุขภาพจิตของจำเลยหรือคู่ความที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับความสามารถในการดำเนินคดี หากผลการประเมินพบว่าบุคคลนั้นมีข้อจำกัด ศาลสามารถสั่งให้บุคคลได้รับการดูแลหรือการฟื้นฟูทางจิตเวชก่อนการดำเนินคดี⁷¹

⁷¹ Mental Health Act 2014 (Victoria), ss. 39-42.

Section 39: Assessment Order

(1) An authorized mental health practitioner or a registered medical practitioner may make an assessment order for a person if the practitioner or doctor:

- (a) has examined the person; and
- (b) believes that the person appears to have mental illness; and
- (c) believes that, because of the person's mental illness, the person needs immediate treatment to prevent serious harm to themselves or others.

(2) The order must include the duration and purpose of the assessment period, which cannot exceed the time necessary for the evaluation.

Section 40: Treatment Criteria

A person can only be provided with compulsory treatment if the following criteria are met:

- (a) The person has a mental illness.
- (b) The person requires immediate treatment to prevent serious harm to themselves or others or to prevent a significant deterioration in their mental or physical health.
- (c) There is no less restrictive means reasonably available to ensure the person receives the necessary treatment.

Section 41: Assessment of Decision-making Capacity

(1) Before making an assessment order, a practitioner must determine whether the person has the capacity to make decisions about their mental health treatment.

(2) The capacity is determined based on the person's ability to:

- (a) understand the information relevant to the decision;
- (b) weigh the risks and benefits of the treatment; and
- (c) communicate their decision effectively.

Section 42: Notification of Assessment Order

(1) Once an assessment order is made, the person must be informed:

- (a) of the reasons for the order;
- (b) of their rights under the Act, including the right to challenge the order;
- (c) of the steps required to complete the assessment.

(2) A copy of the order must be provided to the person and their nominated representative, if applicable.

กระบวนการ

1. การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านจิตเวชเพื่อประเมินความสามารถของบุคคล
2. รายงานการประเมินจะถูกส่งให้ศาลเพื่อพิจารณา
3. ศาลมีดุลพินิจในการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติม เช่น การระงับคดีชั่วคราว หรือการแต่งตั้งตัวแทนทางกฎหมาย⁷²

การประเมินความสามารถทางจิตมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากช่วยให้กระบวนการพิจารณาคดีดำเนินไปอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ศาลต้องมั่นใจว่ามาตรการที่ใช้ไม่เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ขณะเดียวกัน ต้องรักษาประสิทธิภาพและความโปร่งใสของกระบวนการพิจารณาคดี

3. การจำกัดสิทธิในการยื่นฟ้อง (Vexatious Litigant Orders)

ในกรณีที่บุคคลมีพฤติกรรมยื่นฟ้องคดีในลักษณะที่ไม่มีมูลเหตุ ฟ้องคดีซ้ำซาก หรือกระทำในลักษณะที่เป็นการใช้กระบวนการศาลในทางที่ไม่เหมาะสมจนก่อให้เกิดภาระต่อระบบศาล และฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ศาลในหลายประเทศมีอำนาจออกคำสั่งเพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลดังกล่าวไม่ให้ยื่นฟ้องคดีใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลก่อน วิธีการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความยุติธรรม และประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม

ตัวอย่างในประเทศที่ใช้แนวทางนี้

(1) อังกฤษและเวลส์

ในอังกฤษและเวลส์ ศาลมีอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีโดยไม่สุจริต ค.ศ. 1896 (Vexatious Actions Act 1896) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลที่ยื่นฟ้องคดีในลักษณะที่ไม่มีมูลเหตุหรือเป็นการรบกวน

กรณีตัวอย่าง

ในคดี *Barker v. Corus UK Ltd.* [2006] UKHL 20 ศาลพิจารณาคดีว่าบุคคลที่ยื่นฟ้องในลักษณะซ้ำซากเป็นการรบกวนกระบวนการยุติธรรม และได้กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีใหม่ไว้⁷³

ต่อมาในสหราชอาณาจักรมีการควบคุม vexatious litigation ผ่าน Senior Courts Act 1981 (Section 42) โดยได้กำหนดมาตรการควบคุม vexatious litigants ให้อำนาจแก่ศาลสูง (High Court) และอัยการสูงสุดในการออกคำสั่งห้ามบุคคลใดยื่นฟ้องหรือร้องเรียนซ้ำๆ หากศาลเห็นว่าการฟ้องร้องดังกล่าวเป็น vexatious litigation⁷⁴ คำสั่งศาลที่ออกภายใต้กฎหมายนี้เรียกว่า

⁷² Australian Law Reform Commission (เชิงอรรถที่ 24).

⁷³ *Barker v. Corus UK Ltd.* [2006] UKHL 20.

⁷⁴ Senior Courts Act 1981 (UK), s 42.

“Vexatious Litigant Orders” ซึ่งห้ามบุคคลที่ถูกพิจารณาว่าเป็น vexatious litigant จากการยื่นฟ้องใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลก่อน⁷⁵ นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจสั่งลงโทษ vexatious litigants ที่ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว รวมถึงการลงโทษทางแพ่งและการปรับเงิน⁷⁶

พระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีโดยไม่สุจริต ค.ศ. 1896 (Vexatious Actions Act 1896) และพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลชั้นสูง ค.ศ. 1981 (Senior Courts Act 1981) Senior Courts Act 1981 เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม vexatious litigation หรือการฟ้องร้องซ้ำซากโดยไม่มีมูลเหตุทางกฎหมายในสหราชอาณาจักร โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีการพัฒนาแนวทางการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีโดยไม่สุจริต ค.ศ. 1896 (Vexatious Actions Act 1896) ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มุ่งควบคุมพฤติกรรมฟ้องร้องที่ไม่สุจริตผ่านอำนาจของอัยการสูงสุด (Attorney General) ในการยื่นคำร้องต่อประธานศาลยุติธรรมสูงสุด (Lord Chief Justice) เพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องโดยไม่มีมูลเหตุสมควร อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวมีข้อจำกัดในแง่ของขอบเขตการบังคับใช้และไม่ได้ให้อำนาจแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยตรงในการร้องขอต่อศาล

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลชั้นสูง ค.ศ. 1981 (Senior Courts Act 1981) โดยเฉพาะมาตรา 42 จึงได้รับการตราขึ้นเพื่อพัฒนาและปรับปรุงมาตรการควบคุม vexatious litigants ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยขยายอำนาจของศาลสูง (High Court) ให้สามารถออกคำสั่งห้ามบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องซ้ำซากจากการยื่นฟ้องใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาล ครอบคลุมทั้งศาลสูงและศาลชั้นต้น ซึ่งเป็นพัฒนาการที่กว้างกว่ากฎหมายปี 1896 และช่วยให้มาตรการควบคุม vexatious litigation มีความรัดกุมยิ่งขึ้น⁷⁷ ของสหราชอาณาจักรต่างก็เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม vexatious litigation หรือการฟ้องร้องซ้ำซากโดยไม่มีมูลเหตุทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองฉบับมีที่มา ขอบเขต และแนวทางการบังคับใช้ ที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

⁷⁵ Attorney General v. Barker [2000] 1 FLR 759. ศาลสูงอังกฤษวินิจฉัยว่าการออกคำสั่ง Vexatious Litigant Orders มีเป้าหมายเพื่อควบคุมการฟ้องร้องที่ไม่มีมูลเหตุและเป็นภาระต่อศาล.

⁷⁶ Civil Procedure Rules (UK), Part 3.11 & Practice Direction 3C. กำหนดแนวทางในการบังคับใช้คำสั่งศาลสำหรับ vexatious litigants รวมถึงมาตรการทางแพ่งและบทลงโทษที่เกี่ยวข้อง.

⁷⁷ Law Commission, ‘Injunctions Against Vexatious Litigants’ Law Com No.247 (1995), para 2.2.

ความแตกต่างระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับ

หัวข้อ	Vexatious Actions Act 1896	Senior Courts Act 1981 (Section 42)
อำนาจของศาล	ประธานศาลยุติธรรมสูงสุด (Lord Chief Justice) มีอำนาจออกคำสั่ง ⁷⁸	ศาลสูง (High Court) มีอำนาจออกคำสั่ง ⁷⁹
ผู้ที่สามารถร้องขอคำสั่ง	อัยการสูงสุด (Attorney General) เท่านั้น ⁸⁰	อัยการสูงสุด (Attorney General) หรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ⁸¹
ขอบเขตของคำสั่ง	จำกัดเฉพาะการยื่นฟ้องในศาลสูง (High Court) ⁸²	ครอบคลุมทั้งศาลสูง (High Court) และศาลชั้นต้น (Lower Courts) ⁸³
ผลของคำสั่ง	บุคคลที่ถูกสั่งห้ามไม่สามารถยื่นฟ้องใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานศาลยุติธรรมสูงสุด (Lord Chief Justice) ⁸⁴	บุคคลที่ถูกสั่งห้ามไม่สามารถยื่นฟ้องใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลสูง ⁸⁵
ความเข้มงวดของมาตรการ	เป็นมาตรการเริ่มต้นที่ใช้จำกัด vexatious litigation ⁸⁶	เป็นมาตรการที่เข้มงวดและมีขอบเขตการบังคับใช้ที่กว้างขึ้น ⁸⁷

⁷⁸ Vexatious Actions Act 1896, 59 & 60 Vict. c. 51, s. 1.

⁷⁹ Senior Courts Act 1981, c. 54, s. 42.

⁸⁰ Vexatious Actions Act 1896, 59 & 60 Vict. c. 51, s. 1

⁸¹ Lord Chancellor's Department, 'Proposals for Reform of the Law on Vexatious Litigants' (2001), para 4.1.

⁸² Practice Direction (Civil: Civil Restraint Orders) [2014] 1 WLR 4293.

⁸³ Zuckerman (เชิงอรรถที่ 30) 246-248.

⁸⁴ Practice Direction (Civil: Civil Restraint Orders) [2014] 1 WLR 4293.

⁸⁵ Zuckerman (เชิงอรรถที่ 30) 246-248.

⁸⁶ Ministry of Justice (UK), 'A Review of Vexatious Litigant Orders Under Section 42 of the Senior Courts Act 1981' (2016), 3-4.

⁸⁷ Zuckerman (เชิงอรรถที่ 30) 246-248.

แม้ว่า *Vexatious Actions Act 1896* และ *Senior Courts Act 1981* จะมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การควบคุม vexatious litigation และป้องกันการใช้สิทธิทางศาลอย่างไม่เหมาะสม แต่กฎหมาย *Senior Courts Act 1981* ได้เข้ามาปรับปรุงและขยายขอบเขตของมาตรการให้มีความเข้มงวดและครอบคลุมมากขึ้น กล่าวคือ กฎหมายปี 1896 เป็นจุดเริ่มต้นของมาตรการจำกัด vexatious litigants ขณะที่กฎหมายปี 1981 ได้ขยายอำนาจของศาลสูงและเพิ่มทางเลือกให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบสามารถขอคำสั่งควบคุมได้โดยตรง

ดังนั้น ในปัจจุบัน *Senior Courts Act 1981* (Section 42) จึงเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุม vexatious litigants ในอังกฤษและเวลส์ โดยเข้ามาแทนที่ *Vexatious Actions Act 1896* อย่างเป็นทางการซึ่งถือเป็นกฎหมายที่มีขอบเขตจำกัดมากกว่า ได้รับการยืนยันในคำวินิจฉัยของศาลและการอ้างอิงในแหล่งข้อมูลทางกฎหมาย เช่น รายงานของ Law Commission และการตีความโดยนักวิชาการกฎหมายในอังกฤษและเวลส์ ซึ่งระบุว่า *Senior Courts Act 1981* ได้รับการบังคับใช้อย่างเป็นทางการเพื่อปรับปรุงมาตรการควบคุม vexatious litigation ให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁸⁸

(2) แคนาดา

ในแคนาดา ระบบกฎหมายอนุญาตให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่ง “Litigation Restriction Orders” ซึ่งมีผลคล้ายกับ vexatious litigant orders ในประเทศอื่น ๆ

กฎหมายอนุญาตให้ศาลสูง (Superior Court) และศาลฎีกา (Supreme Court of Canada) มีอำนาจสั่งห้ามบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องซ้ำซากจากการยื่นคำร้องใหม่ หากพบว่าการฟ้องร้องดังกล่าวไม่มีมูลเหตุเพียงพอ⁸⁹ โดยบุคคลที่ถูกระบุว่าเป็น vexatious litigant จะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า คดีที่ต้องการยื่นฟ้องใหม่มีข้อโต้แย้งทางกฎหมายที่มีเหตุผลสมควร ศาลจึงจะอนุญาตให้ดำเนินคดีต่อไป⁹⁰

ในแคนาดา ศาลในระดับมลรัฐและระดับรัฐบาลกลางสามารถออกคำสั่งจำกัดสิทธิของบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องคดีในลักษณะฟุ่มเฟือยหรือไม่มีเหตุผล โดยอาศัยอำนาจภายใต้กฎหมายศาลในแต่ละมลรัฐ เช่น *British Columbia Supreme Court Civil Rules*

⁸⁸ Spencer, J. R., *Vexatious Litigants in English Law* (2001) *Cambridge Law Journal* 145–148.

⁸⁹ Supreme Court Act, R.S.C. 1985, c. S-26, s. 40(1).

⁹⁰ Canada (Attorney General) v. Sayers, 2017 ONCA 813, para. 12.

กระบวนการ

- หากพบว่าบุคคลใดยื่นฟ้องคดีซ้ำซากหรือในลักษณะที่เป็น vexatious (การฟ้องโดยไร้เหตุผลที่สมควร) ศาลสามารถออกคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวต้องแสดงหลักฐานหรือเหตุผลที่เพียงพอก่อนการยื่นฟ้องคดีใหม่⁹¹

- บุคคลนั้นอาจต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน เพื่อป้องกันไม่ให้กระบวนการยุติธรรมถูกใช้ในทางที่ผิด

กรณีตัวอย่าง

ในคดี Lang Michener Lash Johnston v. Fabian (1987) 2 S.C.R. 331 ศาลได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาว่าบุคคลใดควรถือว่าเป็น vexatious litigant โดยพิจารณาจากเจตนาและผลกระทบของการฟ้องคดี⁹²

(3) ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงสำหรับควบคุม vexatious litigation ซึ่งมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการดำเนินคดีโดยไม่สุจริต ค.ศ. 2008 (รัฐวิกตอเรีย) (Vexatious Proceedings Act 2008 (Victoria)) และ พระราชบัญญัติการดำเนินคดีโดยไม่สุจริต พ.ศ. 2014 (Vexatious Proceedings Act 2014 ซึ่งมีบทบาทสำคัญในหลายรัฐ เช่น นิวเซาท์เวลส์และวิกตอเรีย ทั้งสองฉบับมีเป้าหมายเดียวกันคือป้องกันการใช้กระบวนการศาลในทางที่ผิด อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างในขอบเขตและกลไกการบังคับใช้

Vexatious Proceedings Act 2008 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐวิกตอเรียของออสเตรเลียเพื่อควบคุมบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องซ้ำซากโดยไม่มีมูลเหตุทางกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ศาลสามารถออก Vexatious Proceedings Order (VPO) เพื่อห้ามบุคคลจากการยื่นฟ้องคดีใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาล⁹³

⁹¹ British Columbia Supreme Court Civil Rules, Rule 22-7(5).

If, on the application of a party or on its own motion, the court considers that a proceeding or step in a proceeding is frivolous, vexatious, or otherwise an abuse of the process of the court, the court may order that:

- (a) the proceeding be stayed or dismissed;
- (b) the offending document be set aside;
- (c) the proceeding continue only on specified terms and conditions;
- (d) the proceeding be struck out; or
- (e) the party bringing the proceeding obtain leave of the court before commencing any further proceedings of any nature in the court.

⁹² Lang Michener Lash Johnston v. Fabian [1987] 2 S.C.R. 33.

⁹³ Law Reform Committee, 'Inquiry into Vexatious Litigants' (Parliament of Victoria, 2008).

ลักษณะสำคัญของ Vexatious Proceedings Act 2008 (Victoria)

- ขอบเขตการบังคับใช้ : ใช้บังคับในรัฐวิกตอเรียโดยเฉพาะ
- ประเภทของคำสั่ง : ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งห้ามบุคคลที่เป็น vexatious litigant จากการยื่นฟ้องใหม่
- ข้อกำหนดเกี่ยวกับศาล : มุ่งเน้นไปที่ศาลสูงสุดของรัฐ (Supreme Court of Victoria)
- ข้อกำหนดทางการเงิน : อาจกำหนดให้บุคคลที่ถูกสั่งห้ามต้องวางหลักประกันก่อนยื่นฟ้องใหม่

Vexatious Proceedings Act 2014 ได้รับการตราขึ้นในระดับประเทศเพื่อให้มีแนวทางที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการควบคุม vexatious litigation กฎหมายนี้ขยายขอบเขตการบังคับใช้ให้ครอบคลุมหลายรัฐของออสเตรเลีย และเสริมสร้างอำนาจของศาลให้สามารถป้องกันบุคคลจากการใช้สิทธิทางศาลในทางที่ผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁹⁴

ลักษณะสำคัญของ Vexatious Proceedings Act 2014

- ขอบเขตการบังคับใช้ : มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศออสเตรเลีย และใช้เป็นแนวปฏิบัติมาตรฐานในหลายรัฐ เช่น นิวเซาท์เวลส์และควีนส์แลนด์
- ประเภทของคำสั่ง : กำหนดให้ศาลสามารถออกคำสั่งห้ามบุคคลจากการยื่นฟ้องใหม่ (Vexatious Proceedings Order) หากพบว่ามีการใช้กระบวนการศาลในทางที่ผิด⁹⁵
- ขยายอำนาจของศาล : ศาลสามารถสั่งให้บุคคลดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อนยื่นคำร้องใหม่ และสามารถกำหนดให้บุคคลนั้นต้องวางหลักประกันทางการเงินก่อนดำเนินคดี⁹⁶
- การคุ้มครองคู่ความ : กำหนดมาตรการป้องกันการใช้ vexatious litigation ในการกลั่นแกล้งคู่ความโดยไม่เป็นธรรม⁹⁷

⁹⁴ Australian Law Reform Commission (เชิงอรรถที่ 24).

⁹⁵ Vexatious Proceedings Act 2014 (Cth), s 8.

⁹⁶ Supreme Court of Victoria, 'Practice Note SC CL 9 - Vexatious Proceedings' (2016).

⁹⁷ Attorney-General's Department, 'Managing Unreasonable Conduct by Litigants: A Guide for Courts' (2017).

ความแตกต่างระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับ

หัวข้อ	Vexatious Proceedings Act 2008 (Victoria)	Vexatious Proceedings Act 2014
ขอบเขตการบังคับใช้	ใช้เฉพาะในรัฐวิกตอเรีย (Victoria) ประเทศออสเตรเลีย	ใช้ครอบคลุมระดับรัฐและเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth)
แนวทางการกำหนด vexatious litigant	มุ่งเน้นไปที่บุคคลที่มีประวัติฟ้องร้องซ้ำซากหรือใช้กระบวนการศาลในทางที่เป็นภาระ	ขยายขอบเขตการพิจารณาให้ครอบคลุมผู้ที่มีพฤติกรรมขัดขวางความยุติธรรมและทำให้ศาลต้องพิจารณาคดีที่ไม่มีมูลอย่างต่อเนื่อง
ประเภทของคำสั่งที่ศาลสามารถออกได้	คำสั่งจำกัดการยื่นฟ้อง (Litigation Restriction Order)	คำสั่งควบคุมที่มีหลายระดับ เช่น Limited Order, Extended Order และ General Order ที่กำหนดขอบเขตการห้ามฟ้องร้องตามระดับของ vexatious litigants
อำนาจศาล	ศาลฎีกาของรัฐวิกตอเรีย (Supreme Court of Victoria) มีอำนาจหลักในการออกคำสั่ง	ศาลทุกระดับ รวมถึง Magistrates' Courts, Tribunals และ Federal Courts สามารถออกคำสั่งได้
อำนาจของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ	จำกัดให้หน่วยงานรัฐหรือศาลเป็นผู้ขอคำสั่ง	อนุญาตให้บุคคลหรือองค์กรที่ได้รับผลกระทบจาก vexatious litigants สามารถยื่นคำร้องขอศาลให้พิจารณาคำสั่งควบคุมได้
มาตรการเพิ่มเติม	มาตรการควบคุม vexatious litigation มีขอบเขตที่แคบและไม่ได้กำหนดประเภทของคำสั่งที่หลากหลาย	มีมาตรการที่เข้มงวดกว่า โดยศาลสามารถสั่งให้ vexatious litigants ต้องได้รับอนุญาตก่อนยื่นฟ้องคดีใหม่ และอาจกำหนดให้ต้องวางหลักประกัน (Security for Costs) ก่อนดำเนินคดี

แม้ว่าทั้ง Vexatious Proceedings Act 2008 (Victoria) และ Vexatious Proceedings Act 2014 จะมีวัตถุประสงค์เดียวกันในการควบคุม vexatious litigation แต่กฎหมายปี 2014 ได้เข้ามาปรับปรุงและขยายขอบเขตของมาตรการให้ครอบคลุมมากขึ้น กล่าวคือ Vexatious Proceedings Act 2008 เป็นมาตรการที่ใช้ในรัฐวิกตอเรียโดยเฉพาะ ขณะที่ Vexatious Proceedings Act 2014 ถูกนำมาใช้ในหลายรัฐทั่วประเทศออสเตรเลีย และให้ศาลมีอำนาจที่กว้างขึ้นในการออกคำสั่งควบคุม vexatious litigants นอกจากนี้ กฎหมายปี 2014 ยังมีมาตรการป้องกันที่เข้มงวดกว่า และให้อำนาจศาลในการกำหนดหลักประกันทางการเงินก่อนที่บุคคลจะสามารถดำเนินคดีได้

กรณีตัวอย่าง

- คดี *Grech v. New South Wales (2014)* ในกรณีนี้ ศาลพิจารณาว່ว่าผู้ฟ้องได้ยื่นคดีในลักษณะฟุ่มเฟือยและไม่มีมูลเหตุหลายครั้ง ซึ่งเป็นการรบกวนกระบวนการยุติธรรม ศาลจึงออกคำสั่ง vexatious proceedings order ให้ผู้ฟ้องต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อนจึงจะสามารถยื่นฟ้องใหม่ได้⁹⁸

- คดี *Hooper v. Holyoake (2017)* ศาลในรัฐวิกตอเรียพิจารณาคำสั่งจำกัดบุคคลที่ฟ้องคดีในลักษณะ vexatious โดยกำหนดให้ต้องแสดงหลักฐานและคำขออนุญาตจากศาลก่อนทุกครั้งที่ต้องการยื่นคดีใหม่⁹⁹

(4) สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีแนวทางที่เข้มงวดในการควบคุมบุคคลที่มีประวัติยื่นฟ้องซ้ำซาก โดยไม่มีมูลเหตุทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า vexatious litigants โดยใช้มาตรการ “Vexatious Litigant Order” ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการฟ้องซ้ำซากเป็นเครื่องมือสร้างภาระให้กับระบบยุติธรรมทั้งในระดับรัฐและรัฐบาลกลาง หลายรัฐได้ตรากฎหมายที่ให้อำนาจศาลสามารถจำกัดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องโดยไม่สุจริต

(4.1) การใช้ Vexatious Litigant Order ในระดับรัฐ

ในระดับรัฐ แคลิฟอร์เนียเป็นตัวอย่างที่สำคัญของรัฐที่มีมาตรการควบคุม vexatious litigants อย่างเข้มงวด โดย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Code of Civil Procedure) § 391-391.8 เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุม vexatious litigants โดยกำหนดว่า

- หากบุคคลใดยื่นฟ้องคดีอย่างน้อย 5 คดีขึ้นไปที่ถูกตัดสินว่าไม่มีมูล หรือถูกปฏิเสธ ศาลสามารถพิจารณาขึ้นบัญชีบุคคลนั้นเป็น vexatious litigant ได้¹⁰⁰

- บุคคลที่ถูกขึ้นบัญชีต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อนที่จะสามารถยื่นฟ้องคดีใหม่¹⁰¹

⁹⁸ *Grech v. New South Wales* [2014] NSWSC 314.

⁹⁹ *Hooper v. Holyoake* [2017] VSC 646.

¹⁰⁰ California Code of Civil Procedure, § 391-391.8 (2022).

¹⁰¹ *White v. State of California*, 195 Cal. App. 3d 452 (1987).

- ในบางกรณี ศาลอาจกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องวางหลักประกันทางการเงิน (security requirement) ก่อนที่จะดำเนินคดีใหม่¹⁰²

แนวทางการควบคุม vexatious litigants ในรัฐอื่น ๆ

- รัฐเท็กซัส ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งและการเยียวยาแห่งรัฐ เท็กซัส (Code Texas Civil Practice and Remedies) § 11.051-11.104 ให้อำนาจศาลกำหนดให้บุคคลที่ถูกระบุว่าเป็น vexatious litigant ต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อนยื่นฟ้องใหม่¹⁰³

- รัฐฟลอริดา ศาลมีดุลพินิจในการกำหนดข้อจำกัด เช่น การจำกัดบุคคลจากการยื่นฟ้องในศาลบางประเภท หากพบว่ามิพฤติกรรมการฟ้องร้องโดยไม่มีเหตุผลทางกฎหมายที่สมควร¹⁰⁴

(4.2) Vexatious Litigants ในศาลรัฐบาลกลาง

นอกจากระดับรัฐแล้ว ศาลรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกายังมีมาตรการที่ช่วยจำกัด vexatious litigants เพื่อป้องกันการใช้กระบวนการศาลโดยไม่สุจริต

- ศาลรัฐบาลกลางสามารถปฏิเสธคำร้องได้ทันที หากพบว่าคำร้องดังกล่าวเป็นการใช้กระบวนการศาลในทางที่ผิด

- ระเบียบวิธีพิจารณาความแพ่งของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ข้อ 11 (Federal Rules of Civil Procedure, Rule 11) อนุญาตให้ศาลลงโทษ vexatious litigants ที่ใช้กระบวนการศาลในทางที่ผิด เช่น การปรับเงินหรือการออกคำสั่งห้ามยื่นฟ้องใหม่โดยไม่ผ่านการอนุญาตของศาล¹⁰⁵

กรณีตัวอย่าง

In re Sindram, 498 U.S. 177 (1991) ศาลสูงสหรัฐออกคำสั่งห้ามบุคคลที่ฟ้องร้องโดยไม่มีมูลจากการยื่นคำร้องใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาต¹⁰⁶

Clinton v. Jones, 520 U.S. 681 (1997) ศาลพิจารณาถึงผลกระทบของ vexatious litigation และสนับสนุนแนวทางที่ช่วยป้องกันการใช้สิทธิฟ้องร้องในทางที่ไม่ถูกต้อง¹⁰⁷

¹⁰² *People v. Harrison*, 92 Cal. App. 4th 780 (2001).

¹⁰³ Texas Civil Practice and Remedies Code, § 11.051-11.104 (2022).

¹⁰⁴ Florida Supreme Court Ruling on Vexatious Litigation, *Doe v. Florida*, 784 So. 2d 1089 (Fla. 2001).

¹⁰⁵ Federal Rules of Civil Procedure, Rule 11 (2022).

¹⁰⁶ *In re Sindram*, 498 U.S. 177 (1991).

¹⁰⁷ *Clinton v. Jones*, 520 U.S. 681 (1997).

4. การสร้างกระบวนการกรองคำร้องเบื้องต้น (Screening Mechanisms)

บางประเทศได้พัฒนากระบวนการตรวจสอบคำร้องในขั้นต้น (screening mechanisms) เพื่อป้องกันการนำคดีที่ไม่มีมูลเหตุเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเต็มรูปแบบ กระบวนการนี้ช่วยลดภาระของศาล เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการคดี และป้องกันการใช้งานกระบวนการศาลในทางที่ไม่เหมาะสม

ตัวอย่างในประเทศที่ใช้แนวทางนี้

(1) ฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส ศาลปกครอง (Administrative Courts) ใช้ระบบกลั่นกรองคำร้องในขั้นต้น (preliminary screening) เพื่อลดภาระของศาลและกรองคดีที่ไม่มีมูลเหตุ กลไกการกลั่นกรอง

ศาลมีอำนาจในการตรวจสอบคำร้องและยกฟ้องทันทีหากเห็นว่าคำร้องขาดมูลเหตุทางกฎหมาย ตัวอย่างเช่น คดีที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอหรือไม่มีเขตอำนาจของศาลปกครองจะถูกปฏิเสธโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเต็มรูปแบบ¹⁰⁸

(2) ญี่ปุ่น

ในระบบกฎหมายของญี่ปุ่น ศาลทั่วไปมีอำนาจใช้ดุลพินิจปฏิเสธคำฟ้องที่ไม่เหมาะสม กลไกการกลั่นกรอง

หากคำฟ้องไม่มีเหตุผลเพียงพอหรืออยู่นอกเขตอำนาจของศาล ศาลสามารถปฏิเสธคำฟ้องโดยไม่ต้องพิจารณาเต็มรูปแบบได้ ตัวอย่างเช่น คดีที่มีลักษณะ vexatious หรือไม่มีประเด็นทางกฎหมายที่ชัดเจน ศาลอาจตัดสินใจไม่รับคำฟ้องเข้าสู่กระบวนการ¹⁰⁹

(3) สหรัฐอเมริกา

แม้จะไม่ใช้ตัวอย่างโดยตรงของการกรองคำร้องในขั้นต้น ศาลสหรัฐมีระบบ “motion to dismiss” ที่ให้ฝ่ายจำเลยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ยกฟ้องคดีในขั้นต้น

กลไกการกลั่นกรอง

- การยื่น motion to dismiss สามารถทำได้หากคำฟ้องไม่มีเหตุผลเพียงพอหรือไม่แสดงถึงการละเมิดสิทธิที่อ้างถึง

- ระบบนี้ช่วยให้ศาลสามารถยกคดีที่ไม่มีมูลเหตุได้ตั้งแต่ขั้นต้น¹¹⁰

¹⁰⁸ Conseil d’État (France), Code de Justice Administrative, Art. R611-8 ศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจปฏิเสธคำร้องที่ไม่มีมูลเหตุในขั้นต้น.

¹⁰⁹ Japanese Code of Civil Procedure, Art. 137 กำหนดให้ศาลสามารถปฏิเสธคำฟ้องที่ไม่มีมูลเหตุทางกฎหมายหรืออยู่นอกเขตอำนาจ.

¹¹⁰ Federal Rules of Civil Procedure (United States), Rule 12(b)(6) ระบุเงื่อนไขที่ศาลสามารถยกฟ้องคดีที่ไม่มีมูลเหตุได้.

การสร้างกระบวนการกรองคำร้องเบื้องต้นเป็นการปรับสมดุลระหว่างการรักษาสิทธิของผู้ร้องและการเพิ่มประสิทธิภาพในระบบยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ศาลต้องปฏิบัติภายใต้หลักเกณฑ์ที่โปร่งใสและรอบคอบเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ร้อง

5. การสนับสนุนด้านจิตวิทยาและสังคมสงเคราะห์ (Psychological and Social Support)

ในบางประเทศ ศาลทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านสุขภาพจิตหรือสังคมสงเคราะห์ เพื่อให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาแก่บุคคลที่มีปัญหาทางจิตหรือมีพฤติกรรมที่อาจกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม การดำเนินการนี้ไม่เพียงช่วยลดความซับซ้อนของปัญหาสุขภาพจิต แต่ยังป้องกันการใช้สิทธิทางศาลในทางที่ผิด และส่งเสริมความยุติธรรมและความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาคดี

สาระสำคัญของการสนับสนุนด้านจิตวิทยาและสังคมสงเคราะห์

1. การทำงานร่วมกันระหว่างศาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - ศาลมักร่วมมือกับนักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา หรือหน่วยงานด้านสุขภาพจิต เพื่อให้บุคคลที่มีปัญหาได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสม
 - การประเมินและการให้คำปรึกษาสามารถช่วยป้องกันปัญหาการใช้สิทธิทางศาลในทางที่ผิด เช่น การฟ้องร้องซ้ำซากหรือฟ้องร้องโดยไม่มีเหตุผลสมควร¹¹¹
2. การลดผลกระทบทางจิตใจต่อคู่ความและระบบศาล
 - การสนับสนุนด้านจิตวิทยาสามารถช่วยลดความเครียดและป้องกันความรุนแรงในกระบวนการพิจารณาคดี
 - การทำงานร่วมกันยังช่วยลดภาระของศาลในการจัดการคดีที่ซับซ้อนหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีข้อจำกัดทางจิต¹¹²
3. การสร้างระบบช่วยเหลือที่เข้าถึงได้ง่าย
 - การสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพช่วยให้บุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิตสามารถเข้าใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเหมาะสม
 - ระบบนี้ยังช่วยสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องและระบบศาล¹¹³

¹¹¹ Härmäläinen, R., 'Mental Health and Legal Procedures in Sweden: Supporting Vulnerable Groups' (2018) 112(4) Swedish Law Review, 312–319.

¹¹² Norwegian Mental Health Care Act, Section 3-1 กำหนดให้มีการจัดการด้านสุขภาพจิตสำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการศาล.

¹¹³ Johansson, K., and Magnusson, L., 'Social Support Systems in Norwegian Courts: A Collaborative Approach' (2020) 19(2) Scandinavian Journal of Social Welfare, 112–119.

ตัวอย่างในประเทศที่ใช้แนวทางนี้

(1) สวีเดน

ในสวีเดน ระบบศาลทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านสุขภาพจิตและบริการสังคม เพื่อให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่บุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิต

การดำเนินการ

- ศาลมักสั่งให้มีการประเมินสภาพจิตใจของคุณโดยผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพจิต
- หากพบว่าบุคคลมีข้อจำกัดด้านจิตใจ ศาลอาจแนะนำหรือบังคับให้เข้ารับการฟื้นฟูหรือรับคำปรึกษา เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาเพิ่มเติมในกระบวนการพิจารณาคดี¹¹⁴

ระบบนี้ช่วยลดความซับซ้อนของคดีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีปัญหาทางจิต และช่วยให้บุคคลเหล่านี้ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม¹¹⁵

(2) นอร์เวย์

ในนอร์เวย์ ศาลมีการประสานงานกับนักสังคมสงเคราะห์และผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพจิตเพื่อจัดการกับคดีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีข้อจำกัดทางจิต

การดำเนินการ

- นักสังคมสงเคราะห์หรือผู้เชี่ยวชาญด้านจิตวิทยานำมาร่วมในกระบวนการพิจารณาคดี เพื่อประเมินความสามารถและให้ความช่วยเหลือแก่คุณ
- มีการแนะนำให้บุคคลเข้ารับบริการช่วยเหลือด้านจิตใจในกรณีที่เป็น เช่น การบำบัดฟื้นฟูหรือคำปรึกษาเฉพาะทาง¹¹⁶

ผลที่ได้รับและความสำคัญของระบบสนับสนุนนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม การประสานงานระหว่างศาลและหน่วยงานสนับสนุนช่วยให้การจัดการคดีเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
2. ลดผลกระทบเชิงลบต่อบุคคลที่มีปัญหาทางจิต การสนับสนุนช่วยให้บุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิตได้รับการดูแลที่เหมาะสม และป้องกันการก่อปัญหาในกระบวนการพิจารณาคดี
3. ส่งเสริมความยุติธรรมที่ครอบคลุม ระบบนี้ช่วยสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับบุคคลที่มีข้อจำกัดทางจิต

¹¹⁴ Swedish Code of Judicial Procedure, Chapter 36 ระบุหน้าที่ของศาลในการจัดการกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสุขภาพจิต.

¹¹⁵ Magnusson, P., The Role of Mental Health Experts in Swedish Judicial Procedures (Stockholm University Press, 2019).

¹¹⁶ Norwegian Directorate of Health, 'Guidelines for Mental Health Support in Judicial Processes' (Norwegian Government, 2021).

6. การฝึกอบรมผู้พิพากษาเกี่ยวกับสุขภาพจิต (Judicial Training)

หลายประเทศให้ความสำคัญกับการพัฒนาความรู้และความสามารถของผู้พิพากษาในเรื่องสุขภาพจิต โดยจัดให้มีการฝึกอบรมเฉพาะด้านเพื่อช่วยให้ผู้พิพากษาสามารถพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิตได้อย่างเหมาะสมและรอบคอบ การฝึกอบรมนี้ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจในพฤติกรรมของบุคคลที่มีข้อจำกัดทางจิต และช่วยให้ผู้พิพากษาสามารถตัดสินใจได้อย่างคำนึงถึงสิทธิและความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาคดี

สาระสำคัญของการฝึกอบรม

1. การเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพจิต

ผู้พิพากษาจะได้รับความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับสาเหตุ อาการ และผลกระทบของปัญหาสุขภาพจิต รวมถึงการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาสุขภาพจิตและพฤติกรรมในกระบวนการศาล¹¹⁷

2. การพัฒนาทักษะในการพิจารณาคดี

ผู้พิพากษาเรียนรู้วิธีการสื่อสารที่เหมาะสมกับบุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิต การประเมินความสามารถในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาคดี และการพิจารณาแนวทางการแก้ไขที่ไม่เป็นภาระหรือซับซ้อนจนเกินไป¹¹⁸

3. การส่งเสริมแนวทางที่ยุติธรรมและรอบคอบ

การฝึกอบรมช่วยให้ผู้พิพากษาสามารถตัดสินใจโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่มีปัญหาทางจิต ในขณะที่เดียวกันก็รักษาความยุติธรรมในระบบศาล¹¹⁹

ตัวอย่างในประเทศที่ใช้แนวทางนี้

(1) สหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักร Judicial College เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการฝึกอบรมผู้พิพากษา รวมถึงหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพจิต

การดำเนินการฝึกอบรม

- Judicial College จัดหลักสูตรเกี่ยวกับการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพจิต เช่น วิธีการประเมินความสามารถทางจิต การจัดการพฤติกรรมในศาล และแนวทางการตัดสินที่เหมาะสม

¹¹⁷ Judicial College, 'Mental Health Training for Judges' (Ministry of Justice, UK, 2018).

¹¹⁸ Mental Health Courts Association, *Judicial Training and Mental Health Awareness in the US* (MHCA Press, New York, 2020).

¹¹⁹ Redlich, A. D., and Han, W., 'Judicial Decision-Making in Mental Health Cases' (2014) 38(4) *Law and Human Behavior*, 305–315.

- หลักสูตรนี้ยังครอบคลุมการอัปเดตกฎหมายและนโยบายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพจิต เช่น พระราชบัญญัติสุขภาพจิต ค.ศ. 1983 (*Mental Health Act 1983*)¹²⁰

การอบรมดังกล่าวส่งผลให้ผู้พิพากษามีความสามารถในการจัดการคดีที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพจิตได้อย่างมืออาชีพและรอบคอบ

(2) สหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา หลายรัฐจัดโปรแกรมการฝึกอบรมเฉพาะด้านเพื่อช่วยให้ผู้พิพากษาสามารถพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพจิต

ตัวอย่างโปรแกรม

- คู่มือ *Mental Health Courts and Judicial Decision-Making* จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้พิพากษาในคดีที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพจิต โดยเน้นการแก้ไขที่เหมาะสมกับบุคคลและลดการกลับมากระทำซ้ำ¹²¹

- ศาลในรัฐแคลิฟอร์เนียและนิวเจอร์ซีย์มีโปรแกรมฝึกอบรมเฉพาะที่ช่วยผู้พิพากษาเข้าใจผลกระทบของปัญหาสุขภาพจิตที่มีต่อกระบวนการศาล¹²²

การจัดการกับบุคคลที่มีปัญหาทางสุขภาพจิตและใช้สิทธิทางศาลในลักษณะที่ก่อปัญหา จำเป็นต้องอาศัยวิธีการที่เหมาะสมและผสมผสานระหว่างการใช้กฎหมาย การสนับสนุนทางจิตวิทยา และการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม แนวทางเหล่านี้ไม่เพียงช่วยลดภาระของระบบศาล แต่ยังรักษาสีทึบขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้ในขอบเขตที่สมดุลกับผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม

6. แนวทางในการแก้ไขปัญหาคำร้องที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก หรือโดยไม่สุจริต และสร้างภาระต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญไทย

การยื่นคำร้องฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก ที่มีเนื้อหาไม่ครบถ้วน ไม่ชัดเจน หรือขาดความสมเหตุสมผล ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของศาลรัฐธรรมนูญอย่างมีนัยสำคัญ กรณีเช่นนี้มักเกิดขึ้นจากการใช้สิทธิทางศาลโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ถูกต้อง หรือในบางกรณีอาจเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีปัญหาด้านสุขภาพจิตซึ่งมีแนวโน้มใช้กระบวนการศาลเพื่อร้องเรียนในประเด็นที่พวกเขาเชื่อว่าถูกละเมิดสิทธิ แม้ว่าจะไม่มีมูลทางกฎหมายรองรับก็ตาม ปัญหานี้ทำให้ศาลต้องจัดสรรทรัพยากร

¹²⁰ *Mental Health Act 1983 (UK)* กฎหมายที่เป็นพื้นฐานของการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสุขภาพจิตในสหราชอาณาจักร.

¹²¹ National Judicial College, *Mental Health Courts and Judicial Decision-Making* (NJC Publications, Reno, NV, 2021).

¹²² California Judicial Council, 'Mental Health and the Judiciary: A Training Guide for California Judges' (2020).

จำนวนมากในการกลั่นกรองและพิจารณาว่าคำร้องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลหรือไม่ ส่งผลให้การพิจารณาคดีที่มีสาระสำคัญต้องล่าช้าออกไป และสร้างภาระที่ไม่จำเป็นต่อระบบศาลโดยรวม

แนวทางแก้ไขปัญหานี้สามารถนำมาตรการจากต่างประเทศมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทย โดยเน้นการผสมผสานมาตรการทางกฎหมายเข้ากับกลไกการคัดกรองที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการสนับสนุนด้านสุขภาพจิตให้แก่บุคคลที่อาจมีพฤติกรรมฟ้องร้องฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก อย่างไม่มีเหตุผล ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรมีมาตรการที่เรียกว่า Vexatious Litigant Orders ซึ่งช่วยป้องกันการใช้กระบวนการศาลในทางที่เป็นภาระโดยไม่สมเหตุสมผล ศาลสามารถออกคำสั่งห้ามบุคคลที่มีประวัติการยื่นคำร้องซ้ำซากจากการฟ้องร้องเพิ่มเติมโดยไม่ได้รับอนุญาตล่วงหน้า

สำหรับบุคคลที่มีปัญหาด้านสุขภาพจิต การใช้กลไกทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ การสนับสนุนด้านจิตวิทยาเป็นอีกแนวทางที่สามารถช่วยลดพฤติกรรมการฟ้องร้องฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก ที่ไม่สมเหตุสมผล ในบางประเทศ เช่น เยอรมนี มีมาตรการที่ให้บุคคลที่มีประวัติการฟ้องร้องฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก ต้องเข้ารับการประเมินทางจิตเวชหรือเข้ารับคำปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญก่อนที่จะสามารถดำเนินการยื่นคำร้องใหม่ได้ แนวทางนี้ช่วยให้สามารถคัดกรองบุคคลที่อาจต้องการความช่วยเหลือทางสุขภาพจิตแทนที่จะใช้กระบวนการศาลเป็นช่องทางในการแสดงออกถึงปัญหาส่วนตัว

การนำมาตรการเหล่านี้มาปรับใช้ในประเทศไทยควรดำเนินการอย่างรอบคอบ โดยต้องพิจารณาถึงการรักษาสสมดุลระหว่างสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม กับความจำเป็นในการป้องกัน vexatious litigation หากสามารถพัฒนาแนวทางการคัดกรองคำร้องที่มีประสิทธิภาพ และสนับสนุนกลไกทางสุขภาพจิตสำหรับบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องฟุ่มเฟือย ซ้ำซาก ก็จะสามารถลดภาระของศาลรัฐธรรมนูญ และทำให้ระบบยุติธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ยังคงเคารพหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการใช้สิทธิทางศาล ดังนั้น การนำแนวทางจากประเทศต่าง ๆ มาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทยจึงควรเน้นการผสมผสานมาตรการทางกฎหมาย การสนับสนุนทางจิตวิทยา และกลไกการคัดกรองเบื้องต้น เพื่อแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน ดังนี้

6.1 การใช้ระบบกลั่นกรองคำร้องเบื้องต้น (Screening Mechanisms)

ในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น มีการนำระบบตรวจสอบคำร้องเบื้องต้นมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานศาลและลดภาระจากคำร้องที่ไม่มีมูลเหตุหรือไม่สมบูรณ์

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีกระบวนการกลั่นกรองคำร้องในลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่ยังมีข้อจำกัดบางประการที่อาจปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 42 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจน ในวรรคแรก กำหนดรูปแบบและรายละเอียดที่คำร้อง

ต้องมี เช่น การระบุข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และในวรรคสอง ระบุว่า หากคำร้องมีรายการไม่ครบถ้วน ไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ หน่วยงานธุรการของศาลต้องให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องให้ถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ หากผู้ร้องไม่ดำเนินการแก้ไขคำร้องตามคำแนะนำของหน่วยงานธุรการอาจส่งผลให้คำร้องที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่ชัดเจนเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นภาระต่อศาลและทำให้กระบวนการพิจารณาคดีขาดความคล่องตัว เพื่อแก้ไขปัญหานี้ มีข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 42 โดยเพิ่มอำนาจให้หน่วยงานธุรการของศาลสามารถปฏิเสธการรับคำร้องที่ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำหรือไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด เช่น หากพบว่าคำร้องไม่มีมูลเหตุ ขาดรายการที่ครบถ้วน หรือมีลักษณะ vexatious หน่วยงานดังกล่าวสามารถแนะนำให้ผู้ร้องแก้ไขคำร้อง แต่หากผู้ร้องไม่ดำเนินการแก้ไข หน่วยงานควรมีอำนาจปฏิเสธคำร้องโดยไม่ต้องส่งต่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณา การปรับปรุงนี้จะช่วยให้ศาลสามารถมุ่งเน้นไปที่การพิจารณาคดีที่สำคัญและมีมูลเหตุสมควร ลดภาระจากคำร้องที่ไม่ชัดเจนหรือไม่สมบูรณ์ และเพิ่มความรวดเร็วในกระบวนการยุติธรรม

ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวควรดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดอบรมหรือพัฒนาความรู้แก่เจ้าหน้าที่ธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถตรวจสอบคำร้องได้อย่างถูกต้องและรอบคอบ นอกจากนี้ ควรประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และรูปแบบคำร้องที่ถูกต้องแก่ผู้ร้อง เพื่อให้การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมาย

ดังนั้น แนวทางการปรับปรุงระบบกลั่นกรองคำร้องในเบื้องต้นนี้ ไม่เพียงช่วยลดภาระของศาล แต่ยังส่งเสริมให้กระบวนการพิจารณาคดีมีความรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรมยิ่งขึ้น ทั้งยังสามารถป้องกันการใช้กระบวนการศาลในทางที่ไม่เหมาะสม อันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมของประเทศไทย

6.2 การจำกัดสิทธิในการยื่นคำร้อง (Vexatious Litigant Orders)

หลายประเทศทั่วโลกได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุม vexatious litigation หรือการฟ้องร้องซ้ำซากโดยไม่มีมูลทางกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดภาระต่อศาลและทำให้คดีสำคัญต้องล่าช้า บางกรณีเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีภาวะทางจิตเวชซึ่งหมกมุ่นกับการใช้กระบวนการศาลเป็นช่องทางแสดงออกทางพฤติกรรม ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลที่มีพฤติกรรมดังกล่าวในการใช้ช่องทางทางศาล

จากมาตรการข้างต้น แต่ละประเทศมีแนวทางที่แตกต่างกันในการจัดการกับ vexatious litigation ทั้งในเชิงกฎหมาย รูปแบบของคำสั่งศาล และมาตรการลงโทษ การศึกษาข้อมูลเหล่านี้ในรูปแบบตารางเปรียบเทียบจะช่วยให้เห็นภาพรวมของมาตรการที่นำมาใช้ในแต่ละประเทศ และสามารถนำไปพิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต่อไป

ตารางเปรียบเทียบมาตรการควบคุม Vexatious Litigation ของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	มาตรการควบคุมหลัก	ระดับของศาลที่มีอำนาจ	ข้อกำหนดและข้อจำกัดที่สำคัญ	ตัวอย่างคดีสำคัญ	ประสิทธิภาพและข้อพิจารณา
สหรัฐอเมริกา	“Vexatious Litigant Order” ใช้ในระดับรัฐและรัฐบาลกลาง	รัฐและรัฐบาลกลาง	- บุคคลที่ฟ้องร้องซ้ำซากต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อนยื่นฟ้องใหม่ - อาจต้องวางหลักประกันทางการเงินก่อนดำเนินคดี	<i>In re Sindram</i> , 498 U.S. 177 (1991) <i>Clinton v. Jones</i> , 520 U.S. 681 (1997)	มีประสิทธิภาพสูงในการควบคุม vexatious litigants แต่มีข้อกังวลเรื่องการจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องของประชาชนบางกลุ่ม
สหราชอาณาจักร	Senior Courts Act 1981 (Section 42) และ Vexatious Actions Act 1896	ศาลสูง (High Court) และศาลชั้นต้น (Lower Courts)	- อัยการสูงสุด (Attorney General) หรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบสามารถร้องขอให้ศาลออกคำสั่งห้ามบุคคลที่เป็น vexatious litigant - บุคคลที่ถูกระบุว่า เป็น vexatious litigant ไม่สามารถยื่นฟ้องใหม่ได้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาล	<i>Attorney General v. Barker</i> (2000)	มีความเข้มงวดสูง และมีขอบเขตควบคุมที่กว้าง แต่ต้องอาศัยการร้องขอจากภาครัฐหรือผู้ได้รับผลกระทบ

ประเทศ	มาตรการควบคุมหลัก	ระดับของศาลที่มีอำนาจ	ข้อกำหนดและข้อจำกัดที่สำคัญ	ตัวอย่างคดีสำคัญ	ประสิทธิภาพและข้อพิจารณา
แคนาดา	Litigation Restriction Orders	ศาลสูง (Superior Court) และ ศาลฎีกา (Supreme Court of Canada)	- ศาลสามารถออกคำสั่งห้ามบุคคลที่มีประวัติฟ้องร้องซ้ำซากจากการยื่นฟ้องใหม่ - บุคคลที่ถูกระบุว่า เป็น vexatious litigant ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าคดีใหม่มีเหตุผลทางกฎหมายที่เพียงพอก่อนจึงจะดำเนินคดีได้	<i>Canada v. Olumide</i> , 2017 FCA 42	มีความยืดหยุ่นสูง และเน้นให้ศาลพิจารณาคดีเป็นกรณี ๆ ไป
ออสเตรเลีย	Vexatious Proceedings Act 2014 (ใช้ในหลายรัฐ เช่น Victoria และ NSW)	ศาลในระดับรัฐและรัฐบาลกลาง	- ศาลสามารถออกคำสั่ง “Vexatious Proceedings Order” เพื่อป้องกันการฟ้องร้องที่ไม่มีมูลเหตุ - บุคคลที่ถูกพิจารณาว่าเป็น vexatious litigant ต้องได้รับอนุญาต	<i>Jones v Skyring</i> (1992) 109 ALR 303	มีมาตรการป้องกันที่ดี และใช้ในหลายรัฐของออสเตรเลีย โดยเฉพาะใน Victoria และ NSW

ประเทศ	มาตรการ ควบคุมหลัก	ระดับของศาล ที่มีอำนาจ	ข้อกำหนด และข้อจำกัด ที่สำคัญ	ตัวอย่าง คดีสำคัญ	ประสิทธิภาพ และ ข้อพิจารณา
			จากศาลก่อน ยื่นฟ้องใหม่ - บางกรณีต้อง วางหลักประกัน ทางการเงิน		

วิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

จากการศึกษาแนวทางของประเทศต่าง ๆ แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรเป็นการผสมผสานแนวทางของประเทศต่าง ๆ ที่มีมาตรการควบคุม vexatious litigation อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร แคนาดา และออสเตรเลีย ซึ่งแต่ละประเทศมีรูปแบบการควบคุมที่แตกต่างกันไปตามโครงสร้างทางกฎหมายของตน ในบริบทของประเทศไทย การปรับใช้มาตรการเหล่านี้ควรดำเนินการโดยคำนึงถึงการรักษาสมดุลระหว่างการปกป้องสิทธิของประชาชนและการป้องกันการใช้สิทธิทางศาลในทางที่ผิด

มาตรการหนึ่งที่น่าจะนำมาปรับใช้คือการใช้ระบบ “Vexatious Litigant Orders” ซึ่งอนุญาตให้ศาลสามารถออกคำสั่งห้ามบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องซ้ำซากจากการยื่นฟ้องใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาล ระบบนี้ได้รับการใช้งานอย่างแพร่หลายในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร โดยเฉพาะในรัฐแคลิฟอร์เนียของสหรัฐอเมริกาซึ่งกำหนดให้บุคคลที่ถูกขึ้นทะเบียนว่าเป็น vexatious litigant ต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อนที่จะสามารถยื่นฟ้องใหม่ได้ นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องวางหลักประกันทางการเงินเพื่อป้องกันการใช้กระบวนการศาลในทางที่ผิด ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับการใช้ในออสเตรเลีย

ประเทศไทยควรพิจารณาขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้สามารถออกคำสั่งควบคุม vexatious litigants ได้ เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน Senior Courts Act 1981 ของสหราชอาณาจักร ซึ่งให้อำนาจแก่ศาลสูงในการออกคำสั่งห้ามบุคคลใดที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องซ้ำซาก นอกจากนี้อาจขยายขอบเขตให้หน่วยงานภาครัฐหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบสามารถร้องขอคำสั่งศาลเพื่อควบคุม vexatious litigants ได้ ซึ่งจะช่วยให้มาตรการมีความครอบคลุมและป้องกันการใช้สิทธิทางศาลในทางที่ไม่เหมาะสม

สำหรับบุคคลที่มีปัญหาทางสุขภาพจิตซึ่งมีพฤติกรรมฟ้องร้องซ้ำซาก หรือใช้กระบวนการยุติธรรมในลักษณะที่รบกวนศาลหรือคู่กรณีโดยไม่สุจริต โดยเฉพาะในกรณีที่พฤติกรรมดังกล่าว

อาจมีรากฐานมาจากภาวะทางจิต เช่น โรคหลงผิด (Delusional Disorder) หรือภาวะหลงเชื่อว่าตนเองมีสิทธิโดยแท้ และต้องดำเนินคดีต่อทุกคนที่ตนเห็นว่าเป็นปฏิปักษ์ (Querulant Delusion) ซึ่งเป็นลักษณะความผิดปกติที่ส่งผลให้บุคคลนั้นไม่สามารถแยกแยะข้อเท็จจริงหรือเหตุผลทางกฎหมายได้อย่างเหมาะสม และมีแนวโน้มใช้อำนาจฟ้องร้องอย่างไม่ยั้งคิดหรือต่อเนื่องจนเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างเป็นธรรม

แนวทางในการจัดการกับพฤติกรรมเช่นนี้ สามารถอ้างอิงจากระบบกฎหมายของประเทศที่มีกลไกป้องกันการใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สุจริต เช่น สหราชอาณาจักร ที่มี Vexatious Actions Act 1896 ให้อำนาจศาลสูง (High Court) ออกคำสั่งจำกัดการฟ้องของบุคคลที่ศาลเห็นว่า มีพฤติกรรมฟ้องคดีซ้ำซาก รัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย ที่มี Vexatious Proceedings Act 2008 และกฎหมายกลางของออสเตรเลีย (Commonwealth) ที่ออก Vexatious Proceedings Act 2014 เพื่อควบคุมการยื่นคำร้องหรือคดีที่เป็นไปโดยเจตนาบงกชหรือขาดมูลทางกฎหมายอย่างชัดเจน

ในบริบทของประเทศไทย อาจเสนอให้มีการตรากฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาเบื้องต้นและสั่งจำกัดสิทธิการยื่นคำร้องหรือฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าว

มาตรการที่เสนออาจประกอบด้วยกลไกดังต่อไปนี้

1. การจัดให้มีกระบวนการพิจารณาเบื้องต้นโดยศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการกลั่นกรอง คำร้อง เพื่อวินิจฉัยว่าคดีนั้นเป็นคดีที่มีมูลหรือมีความเป็นไปได้ตามกฎหมายหรือไม่ โดยพิจารณาจากประวัติการฟ้องคดีของผู้ร้อง แนวโน้มของพฤติกรรมในอดีต และความสอดคล้องของข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมาย

2. ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ร้องมีภาวะทางจิตที่อาจมีผลต่อความสามารถในการใช้สิทธิทางศาลอย่างสมเหตุสมผล ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งให้ผู้ร้องเข้าสู่กระบวนการวินิจฉัยทางจิตเวช โดยผู้เชี่ยวชาญจิตเวชหรือจิตวิทยานิติวิทยาศาสตร์เป็นผู้จัดทำความเห็นประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

3. หากผลการวินิจฉัยหรือพฤติการณ์โดยรวมบ่งชี้ว่าผู้ร้องมีพฤติกรรมฟ้องคดีอย่างต่อเนื่องในลักษณะรบกวนศาล และไม่มีแนวโน้มปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำสั่งจำกัดสิทธิในการยื่นฟ้องคดีใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลก่อน (Leave of the Court) โดยต้องแสดงให้เห็นว่าคดีใหม่นั้นมีเหตุผลสมควรจริง

มาตรการในลักษณะนี้จะช่วยลดภาระของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีที่ไม่มีมูลหรือมีลักษณะกลั่นแกล้ง ตลอดจนลดการใช้ทรัพยากรของรัฐไปกับกระบวนการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความยุติธรรม และในขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาหลักประกันสิทธิของบุคคลไว้ด้วยกลไกควบคุมภายใต้ดุลพินิจของศาล การนำแนวทางนี้มาปรับใช้จะทำให้กระบวนการยุติธรรมมีความเท่าทันต่อปัญหา

เฉพาะกลุ่ม และเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของระบบศาลในระยะยาว โดยไม่ละเลยต่อหลักสิทธิมนุษยชนหรือความจำเป็นในการดูแลบุคคลที่มีภาวะเปราะบางทางจิตใจอย่างเหมาะสมตามหลักสมดุลแห่งกฎหมาย

6.3 การสนับสนุนด้านจิตวิทยาและสังคมสงเคราะห์ (Psychological and Social Support)

ในหลายประเทศ ระบบศาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนด้านจิตวิทยาและสังคมสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิตซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม

สำหรับประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญสามารถนำแนวทางเหล่านี้มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ โดยมุ่งเน้นการจัดตั้งระบบสนับสนุนด้านจิตวิทยาและสังคมสงเคราะห์ในกระบวนการพิจารณาคดี โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.3.1 จัดตั้งกลไกสนับสนุนด้านจิตวิทยา

- ศาลรัฐธรรมนูญควรทำงานร่วมกับกรมสุขภาพจิต เพื่อประเมินสุขภาพจิตของผู้ร้องที่มีพฤติกรรมยื่นคำร้องซ้ำซากหรือคำร้องที่ไม่มีเหตุผลสมควร
- การประเมินสุขภาพจิตนี้ควรดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการอบรมเฉพาะทาง เพื่อให้ได้ผลการประเมินที่รอบคอบและนำไปสู่การตัดสินใจที่เหมาะสม

6.3.2 ให้บริการคำปรึกษาและการบำบัด

- ศาลสามารถจัดให้มีบริการคำปรึกษาเชิงจิตวิทยา สำหรับผู้ร้องที่มีข้อจำกัดทางจิตหรือผู้ที่มีพฤติกรรมยื่นคำร้องซ้ำซาก เพื่อช่วยลดปัญหาการใช้กระบวนการศาลในทางที่ไม่เหมาะสม
- จัดทำโครงการฟื้นฟูด้านสุขภาพจิตสำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดี เช่น การจัดอบรมหรือบำบัดกลุ่ม

6.3.3 เพิ่มบทบาทของนักสังคมสงเคราะห์ในกระบวนการศาล

- แต่งตั้งนักสังคมสงเคราะห์ประจำศาลเพื่อให้คำแนะนำและช่วยสนับสนุนบุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิตในระหว่างกระบวนการพิจารณาคดี
- นักสังคมสงเคราะห์สามารถประเมินความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมและปัจจัยสนับสนุนอื่น ๆ เพื่อช่วยให้กระบวนการพิจารณาคดีมีประสิทธิภาพ

6.3.4 จัดทำคู่มือสุขภาพจิตในกระบวนการยุติธรรม

- จัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติสำหรับการดูแลผู้ที่มีปัญหาสุขภาพจิตในกระบวนการศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการคดีที่ซับซ้อนในมิตินี้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ลดปัญหาการยื่นคำร้องที่ไม่มีมูลเหตุ การให้คำปรึกษาและการประเมินสุขภาพจิตช่วยลดพฤติกรรมการใช้กระบวนการศาลในทางที่ไม่เหมาะสม

2. เสริมสร้างความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในกระบวนการศาล การนำระบบสนับสนุนทางจิตวิทยาเข้ามาช่วยเพิ่มความแม่นยำและลดภาระของศาล

3. ป้องกันผลกระทบทางจิตใจต่อผู้ร้อง การดูแลด้านสุขภาพจิตช่วยให้ผู้ร้องได้รับการฟื้นฟูและลดปัญหาสุขภาพจิตในระยะยาว

การนำแนวทางนี้มาใช้ไม่เพียงช่วยลดภาระของศาล แต่ยังส่งเสริมความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม และช่วยสร้างสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ร้องกับความยุติธรรมสำหรับคู่ความอื่น ๆ ในระบบยุติธรรมของไทยอย่างยั่งยืน

6.4 การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสุขภาพจิต (Judicial and Staff Training)

หลายประเทศตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาความรู้และทักษะของผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาลเกี่ยวกับสุขภาพจิตเพื่อเพิ่มความเข้าใจและความสามารถในการจัดการคดีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีข้อจำกัดทางจิต โดยประเทศไทยสามารถนำแนวทางดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในระบบศาลรัฐธรรมนูญ โดยเน้นการพัฒนาทักษะและความรู้ของเจ้าหน้าที่ศาลเกี่ยวกับสุขภาพจิต เพื่อให้สามารถจัดการคดีได้อย่างรอบคอบและเหมาะสม โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.4.1 การจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมด้านสุขภาพจิต

หัวข้อการอบรม

- การทำความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพจิตและผลกระทบต่อพฤติกรรมของคู่ความ
- เทคนิคการสื่อสารกับบุคคลที่มีข้อจำกัดทางจิต เช่น การใช้ภาษาที่ไม่เป็นการกดดันหรือสร้างความเครียด
- วิธีการประเมินพฤติกรรมของคู่ความที่อาจมีข้อจำกัดทางจิต และแนวทางในการตัดสินใจที่คำนึงถึงสภาพจิตของคู่ความ

6.4.2 ความร่วมมือกับหน่วยงานด้านสุขภาพจิต

- ศาลรัฐธรรมนูญควรประสานงานกับกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข เพื่อจัดทำโครงการฝึกอบรมที่เหมาะสม
- เชิญผู้เชี่ยวชาญด้านจิตเวชและจิตวิทยามาเป็นวิทยากรในการฝึกอบรม

6.4.3 การพัฒนาคู่มือและแนวทางปฏิบัติ

- จัดทำคู่มือสำหรับบุคลากรศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดการคดีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิต โดยให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจ การประเมินพฤติกรรม และการสื่อสาร
- พัฒนาคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ธุรการศาล เพื่อช่วยตรวจสอบคำร้องและประเมินความเหมาะสมเบื้องต้นในกรณีที่พบคำร้องจากบุคคลที่มีข้อจำกัดทางจิต

6.4.4 การอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshops)

- จัดอบรมเชิงปฏิบัติการที่ให้เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีโอกาสฝึกฝนทักษะการจัดการคดีผ่านสถานการณ์จำลอง (Case Simulation) การฝึกอบรมแบบนี้ช่วยเพิ่มความมั่นใจและความชำนาญในการจัดการคดีที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพจิต

การพัฒนาทักษะและความรู้ด้านสุขภาพจิตของเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญจะช่วยยกระดับกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยให้มีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งยังสอดคล้องกับมาตรฐานสากลในด้านสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้ที่มีข้อจำกัดทางจิตใจ

7. บทสรุป

ปัญหาการยื่นคำร้องฟ้องเพื้อยหรือซ้ำซากในศาลรัฐธรรมนูญไทยเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมและการบริหารงานของศาล การใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สมเหตุสมผล เช่น การยื่นคำร้องที่ขาดมูลทางกฎหมาย ซ้ำซาก หรือไม่ครบถ้วน ทำให้ศาลต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการคัดกรองและพิจารณาว่าคำร้องดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลหรือไม่ ส่งผลให้การพิจารณาคดีที่มีสาระสำคัญต้องล่าช้าออกไป นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่บุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิต เช่น ภาวะหวาดระแวง (Paranoia) โรคหลงผิด (Delusional Disorder) หรืออาการหมกมุ่นทางกฎหมาย (Querulant Delusion) ใช้กระบวนการศาลเป็นเครื่องมือร้องเรียนในเรื่องที่ตนเชื่อว่าถูกละเมิด แม้ว่า จะไม่มีมูลเหตุทางกฎหมายรองรับก็ตาม ปรากฏการณ์ดังกล่าวไม่เพียงเป็นภาระต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของระบบยุติธรรมที่ยังขาดกลไกในการคัดกรองคำร้องที่ไม่มีมูล

เพื่อจัดการกับปัญหานี้ หลายประเทศได้ออกมาตรการควบคุม vexatious litigation โดยใช้หลัก Vexatious Litigant Orders ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา ศาลสามารถพิจารณาขึ้นบัญชีบุคคลที่มีประวัติฟ้องร้องซ้ำซาก โดยกำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อนจึงจะสามารถยื่นฟ้องใหม่ หรือในบางกรณีอาจต้องวางหลักประกันทางการเงินเพื่อป้องกันการใช้กระบวนการศาลในทางที่ผิด ขณะที่สหราชอาณาจักรมีกฎหมาย Senior Courts Act 1981 ซึ่งให้อำนาจศาลสูง (High Court) จำกัดสิทธิของบุคคลที่มีพฤติกรรมฟ้องร้องฟ้องเพื้อยจากการยื่นฟ้องโดยไม่ได้รับอนุญาตล่วงหน้า ออสเตรเลียใช้ Vexatious Proceedings Act 2014 ที่ให้อำนาจศาลในการจำกัดการฟ้องร้องของบุคคลที่ใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สมเหตุสมผล และแคนาดามีมาตรการ Litigation Restriction Orders ที่ศาลสามารถออกคำสั่งให้บุคคลที่มีประวัติฟ้องร้องซ้ำซากต้องแสดงให้เห็นว่าคดีใหม่มีเหตุผลทางกฎหมายที่เพียงพอก่อนดำเนินคดี

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุม vexatious litigation โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่อาจมีสุขภาพจิต ปัจจุบันยังไม่มีความมาตรการทางกฎหมายที่สามารถป้องกันหรือยับยั้งการฟ้องร้องฟ้องเพื้อยซ้ำซากได้อย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับความจำเป็นในการกำหนดมาตรการที่เข้มงวดขึ้น อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวจำเป็นต้องถูกกำหนดขึ้นโดย

คำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการป้องกัน vexatious litigation และการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Right to Access to Justice) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights – UDHR) และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR)

แนวทางแก้ไขปัญหานี้สามารถดำเนินการผ่านมาตรการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) **การพัฒนา ระบบกลั่นกรองคำร้องเบื้องต้น** (Screening Mechanisms) โดยปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคำร้องในศาลรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ตุลาการของศาลสามารถปฏิเสธคำร้องที่ขาดมูลเหตุหรือไม่มีความครบถ้วนได้โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเต็มรูปแบบ ซึ่งเป็นแนวทางที่ใช้ในฝรั่งเศสและญี่ปุ่น (2) **การกำหนดเกณฑ์สำหรับการออกคำสั่งจำกัดสิทธิในการยื่นคำร้อง** (Vexatious Litigant Orders) โดยให้ศาลสามารถออกคำสั่งควบคุมบุคคลที่มีประวัติฟ้องร้องซ้ำซาก ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย (3) **การสนับสนุน ด้านจิตวิทยาและสังคมสงเคราะห์** (Psychological and Social Support) โดยพิจารณาบูรณาการ การประเมินสุขภาพจิตและการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่บุคคลที่อาจมีพฤติกรรมฟ้องร้องซ้ำซาก โดยไม่มีเหตุผลทางกฎหมาย ซึ่งแนวทางนี้ได้รับการใช้ในสวีเดน นอร์เวย์ และสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ ประเทศไทยควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีมาตรการป้องกัน vexatious litigation อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจนำแนวทางของ Federal Rules of Civil Procedure, Rule 11 ของสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ ซึ่งกำหนดให้มีมาตรฐานการพิจารณาคำร้องที่เข้มงวดขึ้น ผู้ร้องต้องแสดงให้เห็นว่าคดีที่ต้องการยื่นฟ้องมีข้อโต้แย้งทางกฎหมายที่สมเหตุสมผลก่อนที่ศาลจะรับไว้พิจารณา แนวทางนี้สามารถช่วยป้องกันการใช้สิทธิทางศาลในทางที่ผิด ขณะเดียวกันยังรักษาความโปร่งใสและความยุติธรรมในระบบศาล

อีกประการหนึ่งคือ การพัฒนาทักษะและความรู้ด้านสุขภาพจิตของเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดการคดีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีข้อจำกัดทางจิต ผ่านการอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshops) และการพัฒนาคู่มือแนวทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ศาล เช่นเดียวกับที่ใช้ในสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีหลักสูตรอบรมผู้พิพากษาเกี่ยวกับผลกระทบของสุขภาพจิตต่อกระบวนการพิจารณาคดี

โดยสรุป การแก้ไขปัญหาคำร้องฟุ่มเฟือยหรือซ้ำซาก หรือโดยไม่สุจริตในศาลรัฐธรรมนูญไทย จำเป็นต้องดำเนินการผ่านมาตรการที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงกฎหมาย กลไกบริหารงานศาล และการสนับสนุนด้านจิตวิทยาและสังคมสงเคราะห์ เพื่อให้มั่นใจว่ากระบวนการพิจารณาคดีสามารถดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาสิทธิของประชาชน ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อันเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการป้องกัน vexatious litigation กับ การเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งจะช่วยให้ระบบยุติธรรมของไทย ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและรายงาน

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2566). *รายงานประจำปี 2566 เกี่ยวกับปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณา*. กรุงเทพมหานคร: ศาลรัฐธรรมนูญ.

ศูนย์วิจัยกฎหมายและนโยบาย. (2563). *การปฏิรูปกระบวนการศาลและการควบคุมคำร้องซ้ำซาก*.

ศูนย์พัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม. (2566). *มาตรการอบรมเจ้าหน้าที่ศาลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาคดี*.

วารสารวิชาการ

ฉัตรชัย เอมราช. (2022). ความซ้ำซ้อนในกระบวนการกลั่นกรองคดีซึ่งประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562. *CMU Journal of Law and Social Sciences*, 15 (1), 32–51.

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2565). แนวทางการพัฒนากลไกการกลั่นกรองคำร้องในศาลรัฐธรรมนูญ. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 29 (1), 98-112.

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2566). การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในศาลรัฐธรรมนูญไทย. *วารสารกฎหมายมหาชน*, 34 (4), 56-74.

รายงานการประชุม

ศูนย์พัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม. (2566). มาตรการอบรมเจ้าหน้าที่ศาลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาคดี. *รายงานการประชุมวิชาการกฎหมาย*, 16 (2), 23-38.

กฎหมายและรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

เอกสารทางราชการ

ศาลรัฐธรรมนูญไทย. (2565). *รายงานสถิติคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ*.

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2566). *รายงานประจำปี 2566 เกี่ยวกับปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณา*. กรุงเทพมหานคร: ศาลรัฐธรรมนูญ.

ภาษาอังกฤษ

กฎหมาย (Laws and Legislation)

California Code of Civil Procedure, § 391-391.8.

Federal Court of Australia Act 1976 (Cth), Section 37AO.

Federal Rules of Civil Procedure, Rule 11 (2022).

Federal Rules of Civil Procedure, Rule 17(c).

Queensland Civil and Administrative Tribunal (QCAT) Act 2009, ss. 102-105.

Senior Courts Act 1981 (UK), Section 42.

Supreme Court Act, R.S.C. 1985, c. S-26, s. 40(1).

Texas Civil Practice and Remedies Code, § 11.051-11.104 (2022).

U.S. Code, Title 28, Section 1651(a) (All Writs Act); California Code of Civil Procedure Section 391 et seq.

Vexatious Proceedings Act 2014 (Australia).

Vexatious Proceedings Act 2014 (Victoria, Australia).

Vexatious Actions Act 1896, 59 & 60 Vict. c. 51, s. 1 (UK).

สนธิสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศ (Treaties and International Law)

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). (2008). European Charter on the Efficiency of Justice. Council of Europe.

International Covenant on Civil and Political Rights, Articles 14 & 26. (1966). United Nations.

Universal Declaration of Human Rights, Article 8. (1948). United Nations General Assembly.

คำพิพากษา/คดีความ (Court Decisions and Case Law)

Attorney-General v. Barker [2000] EWHC 42 (QB).

Canada (Attorney General) v. Sayers, 2017 ONCA 813.

Clinton v. Jones, 520 U.S. 681 (1997).

Doe v. Florida, 784 So. 2d 1089 (Fla. 2001).

Dusky v. United States, 362 U.S. 402 (1960).

In re Sindram, 498 U.S. 177 (1991).

People v. Harrison, 92 Cal. App. 4th 780 (2001).

White v. State of California, 195 Cal. App. 3d 452 (1987).

วารสารทางวิชาการ (Academic Journals)

Freeman, D., & Garety, P. A. (2014). The Psychology of Persecutory Delusions. *Clinical Psychological Review*, 34 (7), 425–440.

Freckelton, I. (2019). Querulous Litigants and the Legal System. *International Journal of Law and Psychiatry*, 65, 101–118.

Genn, H. (2019). Vexatious Litigation and Access to Justice. *The Modern Law Review*, 82 (1), 112–132.

Mullen, P. E., Lester, G., & Ogloff, J. R. (2003). Vexatious litigants and Querulant Paranoia: Legal and Psychological Perspectives. *International Journal of Law and Psychiatry*, 26 (5), 473–488.

Perry, J. (2019). Access to justice and the problem of frivolous litigation. *Oxford Journal of Legal Studies*, 39 (4), 765–789.

- Rosenberg, M. (2020). Judicial review and the vexatious litigant: A comparative analysis. *Harvard Law Review*, 133 (5), 1145–1173.
- Schanda, H. (2019). Legal Paranoia and Constitutional Court Review. *German Constitutional Review Journal*, 41 (3), 145–161.
- United States Supreme Court Report. (2021). Querulant Delusion and the Abuse of Judicial Proceedings. Vol. 59, 287–305.
- Winters, R. (2017). Querulant Delusions: Litigious Behavior and Mental Health. *Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, 28 (4), 500–515.

หนังสือ (Books)

- Andrews, C. (2018). *Vexatious litigants and the limits of legal process*. Oxford University Press.
- Black, H. (2017). *Vexatious litigants in common law jurisdictions*. Oxford University Press.
- Black's Law Dictionary (11th ed.). (2019). *Vexatious litigation*. Thomson Reuters.
- Dicey, A. V. (1885). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*.
- Hodgson, J. S., & Lewans, M. (2017). *Guardianship and Legal Representation: Comparative Perspectives*. Oxford University Press.
- Johnson, R. (2019). *Legal Systems and Judicial Efficiency*. Cambridge University Press.
- Painter, R. W. (2017). *Abuse of process and the law of vexatious litigation*. Cambridge University Press.
- Smith, J. (2020). *Abuse of Legal Processes and the Need for Reform*. Oxford University Press.
- Spencer, J. R. (2001). *Vexatious Litigants in English Law*. Cambridge Law Journal.
- Summers, R. S. (1996). *The principles of the rule of law*. Cambridge University Press.
- Zuckerman, A. (1999). *Civil justice in crisis: Comparative perspectives of civil procedure*. Oxford University Press.
- Zuckerman, A. (2006). *Civil Procedure: Principles and Practice*. Oxford University Press.
- Zuckerman, A. (2020). *Misuse of Judicial Process and Access to Justice*. Oxford University Press.

รายงานทางกฎหมาย (Legal Reports and Government Publications)

- Administrative Office of the U.S. Courts. (2022). *Judicial Workload and Vexatious Litigation*.
- Australian Law Reform Commission. (2014). *Equality, Capacity and Disability in Commonwealth Laws: Final Report*.
- Australian Law Reform Commission. (2018). *Vexatious Proceedings and Judicial Discretion*. Sydney, Australia.

Bundesverfassungsgericht (German Federal Constitutional Court). (2022). *Annual Report on Case Management and Procedural Efficiency*. Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht.

Law Commission Report No. 247. (1995). *Administrative justice: Some necessary reforms*. UK Law Commission.

Ministry of Justice, United Kingdom. (2020). *Controlling Vexatious Litigation: A Policy Review*.

Office of the Judiciary, Thailand. (2022). *Legal Reform Proposals to Prevent Abuse of Judicial Processes*.

Supreme Court of Canada. (2020). *Litigation Restriction Orders and Access to Justice*.

Supreme Court of Canada. (2021). *Guidelines on Vexatious Litigants and Abuse of Process*. Ottawa: Supreme Court of Canada.

Supreme Court of Canada. (2022). *Rules of the Supreme Court of Canada*. Ottawa: Government of Canada.

World Justice Project. (2022). *Rule of Law Index 2022*.

การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บนพื้นฐานกลไกที่เชื่อมโยงกับประชาชน : ศึกษาเปรียบเทียบ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย

Ethics Inspection of Political Office Holders Based on the Mechanisms connected to the Public: case study in Japan, South Korea and Thailand

กนกวรรณ พรประสิทธิ์

Kanokwan Ponprasit

ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี 10

Director Division of Legal case 10

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหา แนวคิด ทฤษฎี มาตรการและกลไกในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี โดยมุ่งเปรียบเทียบระบบการตรวจสอบจริยธรรมของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี รวมถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลีมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยในบริบททางการเมือง ประวัติศาสตร์ การปกครอง การพัฒนาแนวคิดประชาธิปไตย และมีระบบการตรวจสอบจริยธรรมที่หลากหลาย สามารถสร้างการเรียนรู้จากประสบการณ์ของแต่ละประเทศ เพื่อเสนอแนวทางในการออกแบบกลไกที่เหมาะสมกับบริบทของไทย การศึกษาใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับจริยธรรมทางการเมือง คำพิพากษา และคำวินิจฉัยของศาล รวมทั้งกรณีศึกษาที่สะท้อนบทบาทของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบ

ผลการศึกษา พบว่า มาตรฐานทางจริยธรรม (Code of Conduct) ที่ใช้ควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย เป็นไปตามบริบทของแต่ละประเทศ ไม่ได้ถูกกำหนดขอบเขตไว้อย่างชัดเจน แต่แก่นของจริยธรรมที่ทุกประเทศมีตรงกันคือ “ผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองต้องใช้อำนาจทางการเมืองอย่างมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในระบบประชาธิปไตย” นั้นเอง ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการตรวจสอบ ประเทศไทยใช้ระบบตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยใช้ “ระบบการตรวจสอบโดยศาล” เป็นหลัก ตั้งแต่กระบวนการจัดทำกฎหมายที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญร่วมกันจัดทำกับองค์กรอิสระ จนกระทั่งให้ศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรพิจารณาวินิจฉัยคดี โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการทางรัฐสภา ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นใช้ “ระบบตรวจสอบตนเอง” โดยให้คณะกรรมการจริยธรรมภายในสภามีอำนาจหน้าที่

ในการตรวจสอบ ส่วนสาธารณรัฐเกาหลีใช้ “ระบบผสม” (ระบบการตรวจสอบตนเอง ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรหรือหน่วยงานอิสระ และระบบการตรวจสอบโดยศาล) ซึ่งแม้จะใช้ระบบการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญในขั้นตอนสุดท้าย แต่กระบวนการตรวจสอบเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทตั้งแต่การผลักดันนอกสภา จนถึงกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่กระทำโดยผู้แทนของประชาชนอันเป็นบทบาทหลัก จึงเห็นได้ว่า ระบบของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีสามารถสร้างกลไกที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนตามระบบประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีผู้แทนของประชาชนอยู่ในกระบวนการตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรม จึงมีข้อเสนอแนะว่า ประเทศไทยควรปรับปรุงกลไกการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเพิ่มกลไกที่เชื่อมโยงกับประชาชนในกระบวนการตรวจสอบ เช่น การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำกฎหมายที่ใช้เป็นมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมถึงออกแบบกลไกของระบบการตรวจสอบที่เชื่อมโยงกับประชาชน โดยต้องคำนึงถึงบริบททางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมไทย เพื่อสร้างระบบการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตย

คำสำคัญ

จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

Abstract

This article aims to study the problems, concepts, theories, measures and mechanisms for ethics inspection of political office holders, especially members of the House of Representatives, senators, ministers and prime ministers, with a focus on comparing the ethics inspection systems of Thailand with those of Japan and the Republic of Korea, as well as the historical development of each country because

they are similar to Thailand in terms of political context, administrative history, development of democratic concepts and diverse ethics inspection systems. This can create learning from the experiences of each country in order to propose guidelines for designing mechanisms that are appropriate for the Thai context. The study uses documentary research by analyzing provisions of the constitution, laws on political ethics, court judgments and decisions, as well as case studies reflecting the role of the public in the inspection process.

The results of the study found that the Code of Conduct used to control political office holders in Japan, the Republic of Korea and Thailand is based on the context of each country. The scope is not clearly defined. However, the core of ethics that all countries share is that “Political office holders must exercise political power responsibly towards the people in a democratic regime.” When considering the inspection mechanism in Thailand uses a system for inspecting the ethics of political office holders, using the “Court system” starting from the process of drafting laws by Constitution Court with independent organizations as criteria for controlling the ethics of political office holders until Supreme Court and Constitution Court consider ethical violation cases. Obviously seen that Thailand inspection system does not rely on the parliamentary process. Meanwhile, Japan uses the “Internal parliamentary inspection system” through the ethics committee within the parliament. The Republic of Korea uses the “mixed system” (Internal parliamentary inspection system, Specialized inspection system and Court system). Although the Constitutional Court inspection system is the final stage, the inspection process allows the public to play a role, from pushing outside the parliament to the process of removing them from office, which is the main role of the people’s representatives. The systems of Japan and the Republic of Korea can effectively create mechanisms that are accountable to the public under democratic regimes. Since the public has participated in the process in a tangible way, it is suggested that Thailand should improve the mechanism for inspection the ethics of political office holders by increasing the mechanisms connected to the public in the inspection process, such as adjusting the process of drafting laws that are used as ethical standards for political office holders to have steps that allow the public to be aware of and participate, including designing the mechanism of the

inspection system that is connected to the public, taking into account the historical, social and cultural contexts of Thailand in order to create a system for inspection the ethics of political office holders according to democratic principles.

Keywords

Ethics of Political Office Holders, Code of Conduct, Ethics Inspection of Political Office Holders, Impeachment.

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้การควบคุมและตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี มีสภาพบังคับอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและเคร่งครัด โดยกำหนดกระบวนการให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเป็นผู้จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม (Code of Conduct) ขึ้นใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และออกแบบกลไกการตรวจสอบกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยการให้หน้าที่และอำนาจศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม ในช่วงไม่กี่ปีต่อมา ทั้งศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษาและคำวินิจฉัยที่ส่งผลกระทบต่อความเห็นที่หลากหลายในแวดวงวิชาการ โดยเฉพาะคดีหมายเลขแดงที่ คมจ. 5/2566 วันที่ 20 กันยายน 2566 ศาลฎีกาพิพากษาว่าการที่ผู้คัดค้านซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โพสต์ภาพถ่ายหรือข้อความในเฟซบุ๊ก เป็นการกระทำพาดพิงหรือแสดงออกต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ในทางที่ไม่เหมาะสมหรือมีบงการในสื่อสังคมออนไลน์ ถือเป็นการไม่ยึดถือปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อรักษาเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งและความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง มีคำสั่งให้ผู้คัดค้านพ้นจากการดำรงตำแหน่งและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป และคดีหมายเลขแดงที่ คมจ. 2/2566 วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2566 ศาลฎีกาพิพากษาว่าการที่ผู้คัดค้านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ขอลอกโฉนดที่ดินโดยไม่ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินจึงไม่ได้สิทธิครอบครองในที่ดิน เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพื่อตนเองแล้ว แม้มิได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยตรงก็ตาม ถือเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อเกียรติศักดิ์ในการดำรงตำแหน่ง เป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง มีคำสั่งให้ผู้คัดค้านพ้นจากตำแหน่งและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี นับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษา นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีคำวินิจฉัยที่ 21/2567 เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2567 ว่าการที่ผู้ถูกร้องที่ 1 ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย่อมรู้หรือควรรู้

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ถูกร้องที่ 2 ว่าเคยต้องโทษตามคำสั่งศาลฎีกาในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล แต่ยังคงเสนอชื่อแต่งตั้งให้ผู้ถูกร้องที่ 2 เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีได้ใช้พิจารณาญาติเยี่ยมวิญญาณ แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องที่ 1 ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ย่อมเป็นการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (5) โดยวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตาม มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4)

คำพิพากษาและคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นผลลัพธ์ของกลไกใหม่จากรัฐธรรมนูญที่ใช้ควบคุมและตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอาศัย “ระบบการตรวจสอบโดยศาล” เป็นหลัก จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ประชาชนจะตั้งข้อสงสัยต่อกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งอันเป็นผู้แทนของประชาชนหรือผู้บริหารประเทศ ซึ่งประชาชนไม่ได้ร่วมตรวจสอบด้วย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถ้อยคำในการบัญญัติลักษณะความผิดที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมที่มีลักษณะเป็นนามธรรมสูง ไม่ว่าจะเป็น คำว่า “ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” หรือ “ความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ในการดำรงตำแหน่ง” เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ตีความใช้ดุลพินิจตามอัตวิสัย แต่กลับกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนอย่างเคร่งครัด โดยการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป อีกทั้งการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีอาจมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การออกแบบกลไกการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เหมาะสมกับประเทศไทย นอกจากต้องเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว จำต้องพิจารณาบริบทในเชิงสังคม ประเพณี และประวัติศาสตร์ทางการเมืองประกอบด้วย มิฉะนั้นแล้วกลไกการควบคุมจริยธรรมอาจไม่สามารถทำได้จริง

บทความเรื่อง “การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบนพื้นฐานกลไกที่เชื่อมโยงกับประชาชน : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของแนวคิดทางจริยธรรมในการใช้ควบคุมพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันเป็นที่มาในการสร้างมาตรการและกลไกเพื่อควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี เนื่องจากทั้งสองประเทศมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยในบริบททางการเมือง ประวัติศาสตร์ การปกครอง การพัฒนาแนวคิดประชาธิปไตย และมีระบบการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพ จึงสามารถสร้างการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศเหล่านี้ เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับประเทศไทย อันนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการออกแบบกลไกการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพและมีความเชื่อมโยงกับประชาชน

2. จริยธรรม : มาตรฐานทางศีลธรรมสู่มาตรการควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีบทบาทสำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะผู้แทนปวงชนเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ อยู่ในฐานะฝ่ายบริหาร หรือแม้กระทั่งเป็นผู้นำประเทศ ซึ่งแม้ว่าคุณสมบัติในการเข้าดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้ แต่บุคคลใดจะมีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งย่อมต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของความประพฤติที่พึงงาม โดยต้องไม่เป็นผู้ละเมิดต่อความถูกต้อง ความซื่อสัตย์ เกียรติยศ ศักดิ์ศรี และคุณงามความดี อันส่งผลกระทบต่อความหวังและความเชื่อถือ และศรัทธาของประชาชน เป็นคุณลักษณะที่เรียกว่า “จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (Ethics of Political Office Holders) เมื่อพิจารณาคำว่า “จริยธรรม” (Ethics) หมายถึง กรอบพฤติกรรม (Norms or Code of Conduct) ของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่กำหนดให้สมาชิกทุกคนต้องประพฤติและปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ถูกต้องเป็นธรรมด้วยความรับผิดชอบให้เหมาะสมแก่สถานะ บทบาท หน้าที่ และอำนาจของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลนั้น โดยมีสภาพบังคับที่แตกต่างกันไป ตามแต่ละประเภทของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคล¹ มาตรฐานทางจริยธรรมของคนในสังคมซึ่งถือว่าเป็นพฤติกรรมที่พึงงามหรือเหมาะสมนั้น พัฒนาแนวคิดมาจากทฤษฎีของสำนักปรัชญาต่าง ๆ อาทิเช่น “ทฤษฎีประโยชน์นิยม” (Utilitarianism)² ที่ให้ความสำคัญกับการกระทำหรือการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดความสุขหรือผลประโยชน์มากที่สุดต่อคนส่วนใหญ่ สิ่งที่เป็นความประพฤติที่พึงงามจึงพิจารณาจากผลลัพธ์ของการกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่มากกว่ากระบวนการ ในขณะที่ “ทฤษฎีหน้าที่นิยม” (Deontology)³ กลับให้ความสำคัญกับ “หน้าที่และหลักการ” มากกว่าผลลัพธ์ของการกระทำ นักการเมืองจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่และกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนโดยไม่คำนึงว่าผลลัพธ์จะเป็นอย่างไร แม้ว่าจะมีแรงกดดันทางการเมืองหรือการกระทำนั้นอาจสร้างผลประโยชน์แก่ประชาชนก็ตาม แต่การกระทำที่ชอบด้วยหลักจริยธรรมคือการยึดมั่นในหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ไม่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น ส่วน “ทฤษฎีจริยศาสตร์คุณธรรม (Virtue Ethics)⁴” ให้ความสำคัญกับการพัฒนา

¹ จรรย์ ภักดีธนากุล, ‘ศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เรื่อง มาตรฐานจริยธรรมทางการเมืองสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง’ ใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ บทความเผยแพร่ในงานประชุมทางวิชาการเนื่องในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อตั้งครบ 25 ปี (วันที่ 10 เมษายน 2566) 178–182.

² Mill J. S, ‘Utilitarianism’ <[https://homepages.uc.edu/~martinj/Loyalty%20Patriotism %20&%20War/ Mill%20Utilitarianism.pdf](https://homepages.uc.edu/~martinj/Loyalty%20Patriotism%20&%20War/Mill%20Utilitarianism.pdf)> สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2567.

³ Kant I, ‘Groundwork of the Metaphysics of Morals’ <http://www.naharvard.pl/uploads/lektury/Immanuel_Kant_Groundwork_for_the_Metaphysics_of_Morals_1785.pdf> สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2567.

⁴ Aristotle, ‘Nicomachean Ethics’ (350 BCE) <<https://laurenalpert.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/08/aristotle-nicomachean-ethics-excerpt.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2567.

คุณลักษณะหรือคุณธรรมในตัวบุคคล นักการเมืองที่ดีในมุมมองของทฤษฎีนี้คือผู้ที่มีคุณธรรมในเรื่อง ความกล้าหาญ ความเมตตา ความซื่อสัตย์ นักการเมืองต้องปฏิเสธผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม นักการเมืองต้องแสดงความเป็นผู้นำที่กล้าหาญและเสียสละในสถานการณ์ที่ท้าทายโดยการเผชิญหน้ากับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพล และ “ทฤษฎีสัญญาประชาคม” (Social Contract Theory)⁵ ให้ความสำคัญกับหน้าที่ของนักการเมืองที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาประชาคมอันเป็นข้อตกลงระหว่างประชาชนและผู้ปกครอง เพราะอำนาจของนักการเมืองเกิดจากความยินยอมของประชาชน นักการเมืองต้องเคารพสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนและปฏิบัติตามนโยบายที่ได้สัญญาไว้ในช่วงหาเสียง นักการเมือง ต้องไม่ใช่อำนาจเกินขอบเขตที่ได้รับจากประชาชน หากปฏิบัติได้ตามที่สัญญากับประชาชนไว้ย่อมเป็นผู้มีจริยธรรมที่ดีงาม

อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย แนวคิดทางจริยธรรมที่ใช้เป็น มาตรฐานวัดคุณงามความดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับ ถูกพัฒนาให้มีสภาพบังคับ ตามกฎหมาย (Legal enforceability) เพื่อใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกลับมาควบคุมพฤติกรรมของ นักการเมืองนั่นเอง ซึ่งการพัฒนาบรรทัดฐานทางจริยธรรมให้เป็นกฎหมายจะเกิดขึ้นได้ ต่อเมื่อมีการ ออกแบบเชิงระบบโดยการสร้างแรงจูงใจ และมีกลไกบังคับอย่างเข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องบทลงโทษ ที่ทำให้เกิดการปฏิบัติตาม (Regulatory compliance) หรือองค์กรที่ใช้ตรวจสอบจริยธรรมของ นักการเมืองที่มีคุณภาพ (Quality of implementation)⁶ โดยหลายประเทศจัดทำเป็นมาตรฐานทาง จริยธรรมหรือประมวลจริยธรรมของนักการเมือง (Code of Conduct) ไว้อย่างชัดเจน ทั้งในแง่เป็น มาตรการควบคุมความประพฤติของนักการเมือง เช่น นักการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความโปร่งใส และเป็นมาตรการต้องห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมือง เช่น ห้ามมีผลประโยชน์ทับซ้อน ห้ามใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือห้ามฝ่าฝืนหลักนิติธรรม ซึ่งการนำแนวคิด จริยธรรมทางการเมืองบัญญัติให้มีสภาพบังคับตามกฎหมายจะสร้างความรับผิดชอบให้นักการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากหากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนมาตรฐาน ทางจริยธรรมหรือประมวลจริยธรรม จะมีระบบการตรวจสอบจากองค์กรที่หลากหลายขึ้นอยู่กับบริบท ของแต่ละประเทศ เช่น คณะกรรมการทางจริยธรรม องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะ หรือศาล และอาจถูกลงโทษ เช่น การถอดถอนจากตำแหน่ง การตัดสิทธิทางการเมือง การลงโทษทางอาญา หรือการประณามทางสาธารณะ เป็นต้น

⁵ Rousseau, J. J, ‘The Social Contract’ (1762) <https://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/rousseau_1762.pdf> สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2567.

⁶ Lee, Y.-S, ‘General Theory of Law and Development’ (2017) Cornell International Law Journal, 50 (3), 415-468. <<https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol50/iss3/2> P.447 – 452> สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2567.

3. การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไทย

เหตุการณ์ในประเทศญี่ปุ่น ในเดือนกันยายน 2567 นายฟูมิโอะ คิชิดะ ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แม้ยังไม่ได้เข้ากระบวนการตรวจสอบจริยธรรมของสภาไดเอทก็ตาม เนื่องจากมีเหตุอื้อฉาวในการระดมทุนของพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) และปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ อันส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและคะแนนเสียงของประชาชนต่อรัฐบาล⁷ แต่นายฟูมิโอะไม่ใช่ นายกรัฐมนตรีคนแรกที่ลาออกจากตำแหน่ง ที่ผ่านมามีหากเกิดปัญหาหรือความล้มเหลวในการบริหาร ประเทศ นายกรัฐมนตรีจะลาออกจากตำแหน่ง เช่น นายชินโซะ อาเบะ นายยาสุโอะ ฟุคุดะ และนายทาโร อาโสะ⁸ อันเป็นการสะท้อนวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นที่แสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน ส่วนสาธารณรัฐเกาหลี เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2567 ประธานาธิบดี ยุน ซอก-ยอล ประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยอ้างเหตุผลว่า “เพื่อปกป้องสาธารณรัฐเกาหลี จากภัยคุกคามของกองกำลังคอมมิวนิสต์เกาหลีเหนือ กำจัดกลุ่มต่อต้านรัฐที่สนับสนุนเกาหลีเหนือ ซึ่งกำลังปล้นชิงเสรีภาพและความสุขของประชาชน และปกป้องระเบียบรัฐธรรมนูญที่เสรี”⁹ แต่ทันทีที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกดังกล่าว ประชาชนได้ออกมารวมตัวประท้วงบริเวณหน้ารัฐสภาเรียกร้องให้ยกเลิกกฎอัยการศึก ส่งผลให้ในวันที่ 14 ธันวาคม 2567 สภาแห่งชาติลงมติให้ยกเลิกกฎอัยการศึก และมีมติให้ถอดถอนประธานาธิบดี ยุน ซอก-ยอล ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากการประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยไม่ได้อ้างเหตุผลจำเป็น “เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง” เป็นการกระทำละเมิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งก่อนหน้านี้สภาแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีเคยถอดถอนประธานาธิบดี พัก กึน-ฮเย ออกจากตำแหน่งมาแล้ว เนื่องจากถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในทางที่ผิด แทรกแซงกิจการของรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ละเมิดหลักจริยธรรมทางการเมือง โดยกระบวนการถอดถอนเริ่มจากการประท้วงของประชาชนที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มองค์กรประชาสังคม นักศึกษา และประชาชนทั่วไป เรียกร้องให้ประธานาธิบดีลาออก เช่นเดียวกัน¹⁰

⁷ VOCO News|Global Chinese Instant News and Information Network <<https://news.vocofm.com/th/ข่าวเอเชีย/111741>> สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2567.

⁸ สำนักข่าวบีบีซี, <<https://www.bbc.com/thai/international-53946189>>, เว็บไซต์สำนักข่าวประชาไท, <<https://prachatai.com/journal/2008/09/18217>> สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2567.

⁹ สำนักข่าวไทยพีบีเอส, <<https://www.thaipbs.or.th/news/content/346900>> สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2567.

¹⁰ สำนักข่าวเดอะสแตนดาร์ด, <<https://thestandard.co/onthisday10032017-2>> สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2567.

เหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น สะท้อนได้ว่าระบบการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งตั้งอยู่บนกลไกที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนเป็นหลักที่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี กระบวนการที่จุดประกายจากประชาชน ทั้งยังมีประชาชนคอยเฝ้าดู และมีผู้แทนของประชาชนอยู่ในกระบวนการตรวจสอบประชาชนจึงมีส่วนสำคัญในกระบวนการตรวจสอบตลอดสายทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงได้ทำการศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และบริบททางสังคมของแต่ละประเทศที่ออกแบบกลไกของระบบการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีได้เหมาะสมกับประเทศของตน เพื่อเปรียบเทียบกับระบบการตรวจสอบของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

3.1 การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่น

3.1.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่เรียกว่า “สภาไดเอท” ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษา มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีประวัติศาสตร์การปฏิรูประบบราชการและการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาโดยตลอด เนื่องจากเผชิญปัญหาหระบอบอุปถัมภ์ (Iron Triangle)¹¹ ประเทศญี่ปุ่นจึงมีโครงสร้างการบริหารประเทศ โครงสร้างทางการเมือง ประสบการณ์การพัฒนาแนวคิดในการควบคุมจริยธรรมคล้ายคลึงกับประเทศไทย แนวคิดทางจริยธรรมของชาวญี่ปุ่นก่อกำเนิดมาจากแนวคิดเชิงอนุรักษนิยมซึ่งเป็นค่านิยมดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของเพศชาย ในลักษณะเหมารวม (Gender stereotypes) เรียกว่า “ซามูไร” (Samurai) ชายชาวญี่ปุ่นต้องยึดถือหลักปฏิบัติอันเป็นจริยธรรมอันเป็นความเชื่อทางศาสนาพุทธและนิกายเซน ที่เรียกว่า Bushido spirit ได้แก่ ความยุติธรรม ความกล้าหาญ ความเมตตา การเคารพผู้อื่น ความซื่อสัตย์ ความมีศักดิ์ศรี และความจงรักภักดี¹² เป็นมาตรฐานพฤติกรรมของตนซึ่งหากไม่ปฏิบัติตาม วิถีทางแห่งชาติ นักรบซามูไรจะแสดงความรับผิดชอบโดยการคว้านท้องฆ่าตัวตาย หรือที่เรียกว่า “เซ็ปปุกุ” (Seppuku) หรือ “ฮาราคีรี” (Harakiri) ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่มีเกียรติและสามารถกู้ศักดิ์ศรีกลับมาได้¹³ แนวคิด

¹¹ โปรตดูรายละเอียดยใน ‘The Changing Nature of the ‘Iron Triangle’ Phenomenon: A Case Study of the ‘Iron Triangle’ in the Postal Industry and Postal Reforms in Japan’ โดย Alena Rakhmanko <<https://www.lunduniversity.lu.se/lup/publication/2163342>> สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2568.

¹² Emma E. Cook, ‘Expectations of Failure: Maturity and Masculinity for Freeters in Contemporary Japan’. P.33 <<https://academic.oup.com/ssj/article/16/1/29/1715074?login=false>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2567.

¹³ มัทนา จาตุรแสงไฟโรจน์, ‘วิกฤตอัตลักษณ์ความเป็นชายในวรรณกรรมหลังสงครามโลกครั้งที่สองของคณะพระยาศุขุมะริ’ (2018) Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD). <<https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/3210>> หน้า 40. สืบค้นเมื่อ 4 ธันวาคม 2567.

ชาмуไร่ได้พัฒนามาสู่ค่านิยมของกลุ่ม “Salaryman” ที่ให้ชายญี่ปุ่นต้องแสดงความเป็น “ผู้นำครอบครัว” และ “ผู้หารายได้หลัก” จึงต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบแบบแผนอย่างเคร่งครัด ขยันขันแข็ง มีวินัย และเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อสังคมหรือองค์กร คุณลักษณะดังกล่าวได้รับการปลูกฝังตั้งแต่วัยเยาว์ในโรงเรียนและสถาบันการศึกษา¹⁴ ต่อมาในช่วงราว ปี ค.ศ. 1868 – 1912 ประเทศญี่ปุ่นเริ่มปฏิรูปการเมืองและสังคม รัฐบาลเมจิตั้งเป้าหมายสร้างระเบียบจริยธรรมในหมู่ข้าราชการและนักการเมือง เพื่อปรับตัวให้เข้ากับสภาพทันสมัยของตะวันตก มีการจัดตั้งระบบราชการ (Bureaucracy) ที่ได้รับอิทธิพลจากปรัชญาขงจื้อ (Confucianism) จึงให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี และความรับผิดชอบในหน้าที่ ระบบนี้สนับสนุนให้ข้าราชการและนักการเมืองต้องรับผิดชอบต่อจักรพรรดิแต่เพียงผู้เดียว นักการเมืองจึงมีอำนาจเหนือประชาชน หลังจากประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ยุคโทโฮ (ราวปี ค.ศ. 1912-1926) และต้นยุคโชวะ (ราวปี ค.ศ. 1926-1989) มีการจัดตั้งรัฐบาลประชาธิปไตย เกิดแนวคิดที่เปลี่ยนความรับผิดชอบของนักการเมืองต่อจักรพรรดิไปเป็นความรับผิดชอบต่อประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การควบคุมจริยธรรมของนักการเมืองเริ่มเข้มงวดขึ้นโดยการสร้างความโปร่งใสและลดการรวมศูนย์อำนาจ และจัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมเพื่อตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมือง¹⁵

ในช่วงทศวรรษ ปี ค.ศ. 1970 เกิดจุดเปลี่ยนของระบบควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองครั้งใหญ่ เมื่อบริษัท ล็อกฮีด (Lockheed Corporation) ที่มีสัญชาติสหรัฐอเมริกาต้องการขายเครื่องบินโดยสาร Lockheed L-1011 TriStar จึงติดสินบนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลญี่ปุ่น ต่อมาเมื่อมีการตรวจสอบได้ว่านายกรัฐมนตรี คาคุเอะ ทานากะ (Kakuei Tanaka) มีส่วนร่วมกับบุคคลอื่นกระทำการทุจริตในการซื้อขายดังกล่าว นายคาคุเอะจึงถูกจับกุมและดำเนินคดีในข้อหา รับสินบน คดีนี้ถูกเรียกว่า “การคอร์รัปชันเชิงโครงสร้าง” (Structural corruption)¹⁶ ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นระบบราชการและการเมืองในเรื่องความซื่อสัตย์และความโปร่งใส จึงเกิดการผลักดันให้มีระบบการควบคุมจริยธรรมตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งยังคงบังคับใช้อยู่จนถึงทุกวันนี้¹⁷

¹⁴ Emma E. Cook, ‘Masculinity Studies in Japan. In *The Routledge Companion to Gender and Japanese Culture*. P. 50. <<https://doi.org/10.4324/9781315179582>> สืบค้นเมื่อ 4 ธันวาคม 2567.

¹⁵ Yoshimoto Taeko Mary, ‘Values and Ethics in Japanese Career Government Officials from the Meiji Era to the Present.’ P.29-32 <https://core.ac.uk/display/229139695?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1> สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2567.

¹⁶ สำนักข่าวไทยพับลิกา, <<https://thaipublica.org/2017/01/pridi26>> สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2567.

¹⁷ Johnson Chalmers, ‘MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy’ (1982) p. 1925-1975.

3.1.2 มาตรการในการตรวจสอบจริยธรรม

ปี ค.ศ. 1985 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรัฐสภาแห่งชาติของญี่ปุ่น (National Diet Act) โดยมาตรา 124-2 บัญญัติให้สมาชิกสภาไดเอท ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษา ต้องจัดทำ “ประมวลจริยธรรมทางการเมือง” บังคับใช้ในแต่ละสภา และมาตรา 124-3 ให้จัดตั้ง “สภาพิจารณาจริยธรรมทางการเมือง” (Deliberative Council on Political Ethics) ในรูปแบบของคณะกรรมการขึ้นในแต่ละสภาด้วย เพื่อเป็นองค์กรตรวจสอบพฤติกรรมสมาชิกสภาว่าละเมิดประมวลจริยธรรมและบทบัญญัติอื่นของกฎหมายอย่างไรร้ายแรงหรือไม่ หรือสมาชิกสภาผู้นั้นมีความรับผิดชอบทางการเมืองและศีลธรรมเพียงใด และให้คำแนะนำที่เหมาะสมเพื่อสร้างจริยธรรมทางการเมือง คณะกรรมการดังกล่าวมีองค์ประกอบของคณะกรรมการจากสมาชิกสภาไดเอท กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 25 คน¹⁸ และสภาที่ปรึกษา จำนวน 15 คน โดยกรรมการของแต่ละสภา ต้องได้รับการจัดสรรจากสัดส่วนพรรคการเมืองในแต่ละพรรค¹⁹ ส่วนการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้น ต้องพิจารณาก่อนว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้น ได้รับเลือกมาจากสภาใด คณะกรรมการของสภาที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสังกัดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เว้นแต่กรณีของรัฐมนตรีที่อาจมาจากบุคคลภายนอก ระบบการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่น จึงเป็น “ระบบตรวจสอบกันเอง”

3.1.3 กลไกในการตรวจสอบ : ระบบตรวจสอบกันเอง

ข้อบังคับคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการเมืองของสภาผู้แทนราษฎรญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1985 กำหนดให้เริ่มกระบวนการตรวจสอบจริยธรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ 2 แบบ ได้แก่ “คณะกรรมการเป็นผู้เริ่มกระบวนการ” โดยให้กรรมการตั้งหนึ่งในสามของกรรมการทั้งหมดสามารถยื่นคำร้องต่อประธานสภาพิจารณาจริยธรรมทางการเมือง พร้อมเอกสารหลักฐานว่าสมาชิกฝ่าฝืนบทบัญญัติของจริยธรรมอย่างไรร้ายแรงอย่างไรที่ประชุมคณะกรรมการจะพิจารณาคำร้องว่าจะรับตรวจสอบกรณีดังกล่าวหรือไม่ มติให้ตรวจสอบต้องกระทำโดยเสียงข้างมากของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม และหากคะแนนเท่ากันประธานกรรมการจะเป็นผู้ชี้ขาด และ “สมาชิกสภาเป็นผู้เริ่มกระบวนการ” สมาชิกสภาของแต่ละสภาที่ถูกกล่าวหา

¹⁸ ‘Diet functions – Types of Committees’. อธิบายถึงประเภทของคณะกรรมการต่าง ๆ ในรัฐสภาของญี่ปุ่น รวมถึงสภาพิจารณาจริยธรรมทางการเมือง. <<https://www.shugiin.go.jp/internet/itdbenglish.nsf/html/statics/guide/types.htm>> สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2568.

¹⁹ ‘Deliberative Council on Political Ethics’ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพิจารณาจริยธรรมทางการเมืองของสภาที่ปรึกษารวมถึงรายชื่อสมาชิกและบทบาทหน้าที่. สืบค้นจากเว็บไซต์ของสภาที่ปรึกษาของญี่ปุ่น <<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/eng/committ/list/0901e.htm>> สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2568.

โดยไม่เป็นธรรม สามารถยื่นคำร้องต่อประธานคณะกรรมการเองเพื่อขอให้ตรวจสอบเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองพร้อมด้วยพยานหลักฐานอันเนื่องมาจากข้อสงสัยเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือละเมิดจริยธรรมทางการเมือง คณะกรรมการจะไม่รับคำร้องหากเห็นว่าไม่มีเหตุผลโดยชัดแจ้งก็ได้²⁰ ในการไต่สวนคดีละเมิดจริยธรรมทางการเมือง คณะกรรมการต้องให้ออกาสมาชิกที่ถูกยื่นคำร้องตามข้อกล่าวหาของคณะกรรมการโต้แย้งเพื่อแก้ต่าง หรือต้องให้ออกาสมาชิกสภาที่ยื่นคำร้องเข้าระบบการไต่สวนโต้แย้งแก้ต่างก่อน คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจให้สมาชิกสภาหรือบุคคลอื่นที่ถูกกล่าวหาเข้าร่วมฟังการไต่สวนและชี้แจงด้วยก็ได้ หรือขอให้รัฐมนตรีหรือรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำรัฐ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือผู้ช่วยพิเศษของรัฐบาลเข้าร่วมฟังการไต่สวนและชี้แจง ส่วนการไต่สวนพยาน คณะกรรมการอาจขอให้พยานมาและรับฟังข้อเท็จจริงหรือความเห็นเกี่ยวกับคดีผ่านประธาน โดยเฉพาะเมื่อสมาชิกสภาที่ยื่นคำร้องขอเข้าตรวจสอบด้วยตนเองอาจร้องขอให้ไต่สวนพยาน คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติตามคำขอ เว้นแต่จะมีเหตุผลอันสมควร กรรมการอาจเป็นผู้ซักถามพยานเองหรือสมาชิกที่ยื่นคำร้องอาจซักถามพยานที่เกี่ยวข้องได้²¹ เมื่อคณะกรรมการไต่สวนแล้วมีมติสองในสามของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการจะต้องขอให้สมาชิกสภาผู้นั้นมาเข้าร่วมประชุมเพื่อให้คณะกรรมการมี “คำตักเตือน” หรือ “คำแนะนำ” ไปยังสมาชิกสภาที่ยื่นคำร้องให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ینگดเข้าร่วมประชุมสภาเป็นระยะเวลาหนึ่ง หรือให้ลาออกจากตำแหน่งพิเศษในสภา เช่น ประธานกรรมาธิการ ประธานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการไต่สวนแล้วพบว่าไม่มีการกระทำฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมอาจสั่งให้มีมาตรการฟื้นฟูเกียรติหรือชื่อเสียงของสมาชิกผู้ถูกร้องนั้นได้²²

3.2 การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสาธารณรัฐเกาหลี

3.2.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์

แม้สาธารณรัฐเกาหลีมีการปกครองแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตยและมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้าของฝ่ายบริหาร มีสภาเป็นแบบสภาเดียว (Unicameral) เรียกว่า สภาแห่งชาติ (The National Assembly) ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ใช้ระบบสภาคู่ (รัฐสภา) และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลก็ตาม แต่เมื่อศึกษาประวัติศาสตร์ทางการเมืองพบว่า สาธารณรัฐเกาหลีเคยผ่านช่วงเวลาที่ถูกปกครองโดยระบอบเผด็จการและเผชิญปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง ทำให้ประชาชนมีบทบาทในการเรียกร้องทางการเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ

²⁰ Rules of the House of Representatives Political Ethics Committee. Article 2.

²¹ Rules of the House of Representatives Political Ethics Committee. Article 17–21.

²² Rules of the House of Representatives Political Ethics Committee. Article 3. Article 15.

เพื่อช่วยตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร จึงคล้ายคลึงกับบริบททางการเมืองของประเทศไทย พัฒนาการการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสาธารณรัฐเกาหลีมีจุดเปลี่ยนที่สำคัญ เริ่มจากก่อนปี ค.ศ. 1987 สาธารณรัฐเกาหลีอยู่ภายใต้การปกครองระบอบเผด็จการทหารอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ในช่วงประธานาธิบดี พัก จุง-ฮี และประธานาธิบดี ชอน ดู-ฮวาน มีการควบคุมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและปราบปรามการประท้วงอย่างรุนแรง โดยทหารใช้กำลังสลายผู้ชุมนุมอย่างนองเลือดในเหตุการณ์ “Gwangju Uprising (1980)” หรือ “June Democratic Uprising” (มิถุนายน 1987)²³ จึงมีความพยายามจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหาร คดีที่เป็นจุดเปลี่ยนในการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1995 -1997 เกิดเหตุการณ์ที่ประธานาธิบดี ชอน ดู-ฮวาน ได้เข้าสู่ตำแหน่งโดยการรัฐประหาร และประธานาธิบดี โร แท-วู ซึ่งมีส่วนร่วมในการทำรัฐประหารสืบทอดอำนาจต่อจากประธานาธิบดีชอน ทั้งสองร่วมกันปราบปรามประชาชนที่ออกมาชุมนุมต่อต้านรัฐบาลทหารจนมีผู้เสียชีวิตมากมาย ภายหลังออกจากตำแหน่ง นายชอน ดู-ฮวาน ถูกจับกุมและดำเนินคดีข้อหาทำผิดกฎหมาย ยักยอก และรับสินบน ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกตลอดชีวิต ส่วนนายโร แท-วู ถูกจับกุมและดำเนินคดีข้อหาทุจริตคอร์รัปชันและการใช้ความรุนแรงในการปราบปรามผู้ประท้วง ศาลมีคำพิพากษาจำคุก 17 ปี คดีนี้นับเป็นคดีแรกในประวัติศาสตร์ที่มีการดำเนินคดีกับประธานาธิบดี ซึ่งต่อมาได้มีการผลักดันให้ออกกฎหมายควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ *Public Service Ethics Act* และ *Kim Young-ran Act (2016)*²⁴

3.2.2 มาตรการในการตรวจสอบจริยธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี (The Constitution of the Republic of Korea) มาตรา 46 บัญญัติว่า (1) สมาชิกสภาแห่งชาติมีหน้าที่รักษามาตรฐานความซื่อสัตย์สุจริต (2) สมาชิกสภาแห่งชาติต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติหน้าที่ของตนตามมโนธรรม และ (3) สมาชิกสภาแห่งชาติต้องไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยการใช้ตำแหน่ง หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนในทางมิชอบ หรือช่วยเหลือให้บุคคลอื่นแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าว โดยมีกลไกในการตรวจสอบตามมาตรา 65 บัญญัติว่า หากประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ละเมิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น สภาแห่งชาติอาจมีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ และยังมี

²³ Kim, J, ‘Constitutional developments in Korea’ (2003) Review of Korean Studies, 6(2), 27–46. <<https://accesson.kr/rks/assets/pdf/7486/journal-6-2-27.pdf>> สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2568.

²⁴ Choe, S. H, ‘South Korea convicts 2 ex-presidents’ (1996, August 27) The New York Times. <<https://www.nytimes.com/1996/08/27/world/south-korea-convicts-2-ex-presidents.html>> สืบค้นเมื่อ 7 เมษายน 2568.

การจัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐของสาธารณรัฐเกาหลี พ.ศ. 2546 (Code of Conduct for Public Officials) เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ซึ่งบังคับใช้กับสมาชิกสภาแห่งชาติ รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และประธานาธิบดี โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของประมวลจริยธรรมที่มีขึ้นเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์และความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่รัฐต้องหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และห้ามเจ้าหน้าที่รัฐรับของขวัญ เงิน หรือผลประโยชน์ใดที่อาจมีผลต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่²⁵

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลี (The National Assembly Act) กำหนดให้สมาชิกสภาต้องรักษาศักดิ์ศรีของตนในฐานะสมาชิกสภาอย่างเหมาะสม ควบคุมมิให้สมาชิกสภาแห่งชาติดำรงตำแหน่งซ้ำซ้อนและการประกอบธุรกิจเพื่อผลกำไรของสมาชิก ห้ามดำรงตำแหน่งอื่นที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือต้องลาออกจากธุรกิจบางประเภทภายในเวลาที่กำหนด และกำหนดให้สมาชิกสภาแห่งชาติต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ส่วนตนและรายงานต่อสภาหากมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือไม่ลงมติในเรื่องที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน²⁶ ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2524 (Public Service Ethics Act) มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรการควบคุมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาแห่งชาติ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องลงทะเบียนและเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และห้ามมิให้มีการจ้างงานเจ้าหน้าที่ของรัฐหลังเกษียณเป็นระยะเวลา 3 ปี ในองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานที่เจ้าหน้าที่เคยรับผิดชอบระหว่างการดำรงตำแหน่ง²⁷

3.2.3 กลไกในการตรวจสอบ : ระบบผสม

สาธารณรัฐเกาหลีใช้ระบบการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแบบ “ระบบผสม” โดยใช้ 3 รูปแบบควบคู่กัน ได้แก่ ระบบการตรวจสอบตนเอง ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรหรือหน่วยงานพิเศษ และระบบการตรวจสอบโดยศาล มีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

3.2.3.1 ระบบการตรวจสอบตนเอง

พระราชบัญญัติสภาแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลี ให้จัดตั้ง “คณะกรรมการจริยธรรมพิเศษ” (Special Committee on Ethics) มีอำนาจพิจารณาเรื่องคุณสมบัติและการลงโทษทางวินัยกับสมาชิกสภาแห่งชาติ กรรมการแต่ละคนได้รับการแต่งตั้งโดยประธานสภาแห่งชาติ จากสมาชิกของคณะกรรมการสามัญตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกที่แต่ละพรรคมีอยู่ในสภา

²⁵ Code of Conduct for Public Officials. Article 1, Article 5, Article 12.

²⁶ The National Assembly Act. Article 25, Article 29 -Article 29-2, Article 32-2-Article 32-5.

²⁷ Public Service Ethics Act. Article 3, Article 10, Article 17.

โดยก่อนจะพิจารณาลงโทษได้ต้องปรึกษา “คณะกรรมการที่ปรึกษาการสอบสวนด้านจริยธรรม” (Ethics Investigation Advisory Committee) ก่อน²⁸ เนื่องจากคณะกรรมการที่ปรึกษาการสอบสวนด้านจริยธรรมมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกรณีที่มาชิกสภาแห่งชาติดำรงตำแหน่งซ้ำซ้อน มีการทำธุรกิจแสวงหากำไร หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยต้องประเมินและให้ความเห็นต่อกรรมาธิการจริยธรรมพิเศษนั่นเอง มีบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนจริยธรรม แบ่งเป็นกรณีการกระทำฝ่าฝืนจริยธรรมไม่ร้ายแรงและไม่มีผลเป็นความผิดทางอาญา เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาแห่งชาติ รัฐมนตรี หรือประธานาธิบดี มีความประพฤติไม่เหมาะสม รับของขวัญเกินวงเงินที่กฎหมายกำหนด การกระทำที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน หรือยื่นบัญชีทรัพย์สินล่าช้า ให้คณะกรรมการจริยธรรมพิเศษมีอำนาจลงโทษทางวินัยได้ โดยการตักเตือนสมาชิกสภาแห่งชาติในการประชุมที่เปิดเผยต่อสาธารณะ (Warning at an open meeting) หรือให้สมาชิกสภาแห่งชาติแสดงคำขอโทษต่อสาธารณะในการประชุมที่เปิดเผย (Apology at an open meeting) หรือห้ามสมาชิกสภาแห่งชาติเข้าร่วมการประชุมเป็นระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน (Suspension of attendance at meetings for a period not exceeding thirty days) หากผู้ดำรงตำแหน่งถูกลงโทษทางวินัยจะถูกลดเงินเบี้ยเลี้ยงหรือค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการทางกฎหมายลงครึ่งหนึ่งจากจำนวนทั้งหมด²⁹

ส่วนการกระทำฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง (Serious Ethical Misconduct) ในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีไม่ได้ให้คำจำกัดความของ “การกระทำฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง” ว่ามีลักษณะใด แต่ย่อหมายถึงการละเมิดหลักความซื่อสัตย์ ความเป็นธรรม ความโปร่งใส และผลประโยชน์สาธารณะในระดับที่รุนแรง หรือสร้างความเสียหายร้ายแรงต่อรัฐ จึงต้องพิจารณาความร้ายแรงเป็นกรณีไป เช่น คดีประธานาธิบดี ปาร์ค กึน-เฮ ใช้อำนาจเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องแทรกแซงนโยบายรัฐ และรับผลประโยชน์จากบริษัททุนใหญ่³⁰ หรือกรณีที่สมาชิกสภาแห่งชาติหลายคนรับเงินจำนวนมากจากสมาคมก่อสร้างเพื่อแลกกับการสนับสนุนนโยบายทางกฎหมาย³¹ ทั้งสองคดีนี้ถือเป็นการกระทำฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรงแล้ว บทกำหนดโทษของการฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรงขึ้นอยู่กับตำแหน่งของบุคคลที่กระทำความผิด กรณีผู้กระทำความผิดดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาแห่งชาติ

²⁸ The National Assembly Act. Article 46, Article 46-2.

²⁹ The National Assembly Act. Article 163.

³⁰ Choe, S. H, ‘South Korea removes President Park Geun-hye’ (2017, March 10) The New York Times. <<https://www.nytimes.com/2017/03/09/world/asia/south-korea-park-geun-hye-impeached.html>> สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2568.

³¹ โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน Kang, J, ‘2021 Political Lobbying Scandal’ (2021, September 9) Lawmakers accused of receiving bribes from contractors. The Korea Herald. <<https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20210909000719>> สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2568.

ให้อำนาจคณะกรรมการจริยธรรมพิเศษพิจารณาคดีลงโทษขับออกจากสภา³² และต้องยื่นเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภาแห่งชาติ³³ โดยสภาแห่งชาติต้องมีมติสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาให้ขับสมาชิกสภาผู้นั้นออกจากสภา สมาชิกผู้นั้นจึงสิ้นสุดสมาชิกภาพเรียกว่า “กระบวนการขับออกจากสภา” (Expulsion)

หากผู้กระทำความผิดดำรงตำแหน่งระดับสูง เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สภาแห่งชาติเป็นองค์กรผู้พิจารณาพฤติกรรมฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือละเมิดรัฐธรรมนูญของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยสมาชิกสภาแห่งชาติอย่างน้อยหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดเสนอญัตติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่อสภา หากสภาแห่งชาติเห็นว่านายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ สภาต้องมีมติมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาให้ถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง แต่หากบุคคลนั้นเป็นประธานาธิบดี สภาต้องมีมติสองในสามของสมาชิกทั้งหมดของสภาให้ถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง เมื่อสภาแห่งชาติมีมติให้ถอดถอนประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงแล้วให้บุคคลดังกล่าวหยุดการปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว³⁴ และให้ส่งคำร้องเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป เรียกว่า “กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง” (Impeachment)

3.2.3.2 ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระหรือหน่วยงานพิเศษ

สาธารณรัฐเกาหลีมีการจัดตั้งองค์กรอิสระหรือหน่วยงานพิเศษขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงาน อาทิเช่น “คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง” (Anti-Corruption and Civil Rights Commission – ACRC) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันการทุจริตและการจัดตั้งและบริหารคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission)³⁵ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่อต้านการทุจริตระดับชาติ การตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงด้านคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐ การเสนอแผนป้องกันทุจริตรายปีให้กับหน่วยงาน การตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐที่ฝ่าฝืนจริยธรรม หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน การตรวจสอบการยื่นบัญชีทรัพย์สิน การรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

³² The National Assembly Act. Article 163.

³³ Constitution of the Republic of Korea. Article 64.

³⁴ Constitution of the Republic of Korea. Article 65.

³⁵ Korea Legislation Research Institute, ‘Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission’. (2008). Retrieved April 17, 2025, <https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=33330&lang=ENG> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567.

ของเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานใกล้เคียงหรือตรวจสอบกรณีมีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือ “คณะกรรมการจริยธรรมการบริการสาธารณะ” (Public Service Ethics Committee – PSEC)³⁶ ที่จัดตั้งขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ เช่น รัฐสภา ศาลฎีกา และหน่วยงานฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติจริยธรรมการบริการสาธารณะ คณะกรรมการนี้มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาความถูกต้องและครบถ้วนในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ระดับสูง การตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเมื่อมีการรับตำแหน่งและพ้นตำแหน่ง การตรวจสอบกรณีเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้ตนเองหรือบุคคลใกล้ชิด การตรวจสอบการถือหุ้นหรือการมีผลประโยชน์ในบริษัทที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานรัฐ กำหนดมาตรฐานจริยธรรมหรือจรรยาบรรณ เสนอแนะแนวทางการลงโทษ โดยการแจ้งเตือนหรือส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัด หากพบความผิดชัดเจนเกี่ยวกับการปกปิดทรัพย์สินสามารถเสนอให้ลงโทษทางวินัยหรือแจ้งต่อคณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงานต้นสังกัด อีกทั้งหากมีมูลความผิดทางอาญามีอำนาจส่งเรื่องต่อไปยังพนักงานอัยการหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

3.2.3.3 ระบบการตรวจสอบโดยศาล

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 65 (1) กำหนดกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ที่มีพฤติกรรมละเมิดจริยธรรมตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ตามมาตรา 46³⁷ โดยใช้ระบบการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ เป็นขั้นตอนต่อจากกระบวนการลงมติของสภาแห่งชาติ โดยที่หลังจากสภาแห่งชาติมีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว สภาต้องยื่นคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีเพื่อถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเก้าคนที่มีความสัมพันธ์เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือพรรคการเมืองใดตลอดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง³⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจาก การแต่งตั้งของประธานาธิบดีจำนวน 3 คน การแต่งตั้งของสภาแห่งชาติ จำนวน 3 คน และการแต่งตั้งของประธานศาลฎีกาจำนวน 3 คน³⁹ การพิจารณาคดีใช้ระบบการไต่สวน โดยศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริง

³⁶ Korea Legislation Research Institute, ‘Public Service Ethics Act’. (1981). Retrieved April 17, 2025, <https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=59919&key=Public+Service+Ethics+Act&type=lawname> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 46 กำหนดเกณฑ์มาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาแห่งชาติไว้ดังนี้ หากสมาชิกสภาแห่งชาติมีพฤติกรรมฝ่าฝืนมาตรา 46 ย่อมเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้สมาชิกอาจถูกถอดถอนจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 65 (1).

³⁸ Constitution of the Republic of Korea. Article 111, Constitutional Court Act. Article 5.

³⁹ Constitutional Court Act. Article 6–8.

และเปิดโอกาสให้คู่ความแสดงหลักฐานและชี้แจงข้อเท็จจริงอย่างเต็มที่ ในการพิจารณาคดีถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงว่ากระทำการฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือกระทำละเมิดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จะต้องมียกข้อคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเข้าพิจารณาตัดสิน โดยการวินิจฉัยคดีให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งต้องมีมติสองในสามขององค์คณะในการพิจารณาคดี⁴⁰ (อย่างน้อยหกคน) จึงจะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำวินิจฉัยภายใน 180 วัน นับแต่วันได้รับคำร้องจากสภาแห่งชาติ⁴² หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพ้นจากตำแหน่งทันที แต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด ผู้นั้นจะไม่พ้นจากตำแหน่งและสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

นอกจากนี้ หากพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ฝ่าฝืนจริยธรรม ไม่ว่าจะร้ายแรงหรือไม่ เป็นการกระทำที่มีมูลความผิดทางอาญาอยู่ด้วย จะต้องถูกดำเนินคดีในศาลอาญาเสมอ เช่น หากสมาชิกสภาแห่งชาติ รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดีเรียกรับเงินหรือของขวัญจากเอกชนยอมเป็นความผิดข้อหาใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 123 ที่บัญญัติว่าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบสั่งการหรือบังคับให้ผู้อื่นกระทำการใดที่ไม่จำเป็น หรือขัดต่อสิทธิของผู้อื่น ต้องรับโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสิบล้านวอน หรือกรณีการกระทำความผิดข้อหาเรียกรับสินบนตามมาตรา 129 ที่บัญญัติว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐรับ ยอมรับ หรือเรียกร้องทรัพย์สินอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตน ต้องรับโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสิบล้านวอน โดยเฉพาะหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกศาลอาญาพิพากษาลงโทษจำคุกโดยไม่รอกการลงโทษในคดีอาญาความผิดบางประเภท ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตั้งเป็นระยะเวลา 5 ถึง 10 ปี แล้วแต่กรณี⁴³

3.3 การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

3.3.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์

แนวคิดในการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐต้องจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทกำหนดโทษ

⁴⁰ Constitutional Court Act. Article 113 (1).

⁴¹ การถอดถอน “ประธานาธิบดี Park Geun-hye” ขณะนั้นมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 8 คน เนื่องจากมี 1 คนหมดวาระในระหว่างการพิจารณาคดี เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประธานาธิบดีกระทำละเมิดต่อรัฐธรรมนูญและจริยธรรมทางการเมืองอย่างร้ายแรง จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ 8 ต่อ 0 เสียง (เกิน 6 เสียง) ให้ถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง.

⁴² Constitutional Court Act. Article 38.

⁴³ Public Official Election Act. Article 19.

ของการฝ่าฝืนมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ต่อมาในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 มาตรา 279 และ มาตรา 280 บัญญัติให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมดังกล่าว ซึ่งหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามให้ถือเป็นความผิดทางวินัย โดยให้รายงานต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี แต่หากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้ถือเป็นเหตุให้วุฒิสภากลั่นแกล้งบุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง⁴⁴ อย่างไรก็ตาม ในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าววุฒิสภาไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เลย เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ห้ามมิในการถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนข้างสูง เพราะถือเป็นการลงโทษที่รุนแรงต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งอยู่ในฐานะผู้แทนประชาชน อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภามีความเชื่อมโยงกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากมีฐานเสียงเดียวกัน การลงมติถอดถอนของสมาชิกวุฒิสภาจึงขาดความเป็นอิสระ⁴⁵ เมื่อได้มีการร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อ “วางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริหารที่ขาดคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ” จึงได้ออกแบบมาตรการและกลไกในการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเข้มข้นและมีสภาพบังคับอย่างเป็นรูปธรรม

3.3.2 มาตรการในการตรวจสอบจริยธรรม

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีมาตรการในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดเป็น “มาตรฐานทางจริยธรรม” (Code of conduct) ซึ่งกระบวนการจัดทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้องค์กรต่าง ๆ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น ใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ⁴⁶ ซึ่งเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมที่ศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับองค์กรอิสระจัดทำขึ้น ซึ่งต่อมามีการประกาศใช้ “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270.

⁴⁵ รัฐสภาไทย, <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=31870&filename=house2558_2> สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2567.

⁴⁶ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20 วันอังคารที่ 3 พฤศจิกายน 2558 ข้อ 5.

และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยธุรการของ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561” ขึ้นบังคับใช้ และสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำ “ข้อบังคับ ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563” ส่วนวุฒิสภา ได้จัดทำ “ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563” ขึ้นใช้บังคับในแต่ละสภาด้วยเช่นกัน

3.3.3 กลไกในการตรวจสอบ : ระบบศาลเป็นหลัก

แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะมีข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมในแต่ละสภา ขึ้นใช้บังคับ โดยสภาผู้แทนราษฎรยังจัดให้มี “คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร” จำนวน 15 คน ประกอบด้วยสัดส่วนของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน⁴⁷ และวุฒิสภาจัดตั้ง “คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา”⁴⁸ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรม จากสมาชิกบุคคล หรือหน่วยงานใด กรณีที่มีการกล่าวหาว่าสมาชิกกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ข้อบังคับ ซึ่งหากคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภาเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าสมาชิกฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับอันเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการจริยธรรม เสนอความเห็นต่อประธานของแต่ละสภา หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่น้อยกว่าสองในสาม ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือวุฒิสภามีมติสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับอันเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรม อย่างร้ายแรง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่า กระบวนการดังกล่าวนี้เป็น “ระบบการตรวจสอบกันเอง” อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามกลไก การตรวจสอบกันเองดังกล่าวไม่เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 235 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติให้ กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดมีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประชาชนจึงอาจเป็นผู้เริ่ม กระบวนการได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมที่ตั้งขึ้นในแต่ละสภา หรือไม่ต้องผ่านมติที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ได้ ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือ กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อ “ศาลฎีกา” เพื่อวินิจฉัย⁴⁹ แต่หากมีมูลความผิดอื่น เช่น มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจ

⁴⁷ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 23.

⁴⁸ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 37.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1).

ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยัง อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อ “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” นอกจากนี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 21/2567 กรณีการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (คตินายเศรษฐา ทวีสิน) ศาลวางแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคสาม ประกอบมาตรา 82 ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี ด้วยเหตุที่ว่ารัฐมนตรีมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 160 (5) ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นอีกหนึ่งองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเท่านั้น โดยมีกระบวนการเริ่มจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิก ว่ารัฐมนตรีมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อให้ประธานสภาของตนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย⁵⁰

“ระบบการตรวจสอบโดยศาลเป็นหลัก” ทั้งศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญใช้ระบบ การไต่สวนที่ให้บทบาทศาลเป็นผู้แสวงหาความจริง ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีจริยธรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปตาม “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณา พิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561” ประธานศาลฎีกาจะแต่งตั้งผู้พิพากษาจำนวนห้าคนเป็นองค์คณะผู้พิพากษา⁵¹ ในการพิจารณาให้ ใช้ระบบไต่สวน โดยให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือของคณะผู้ไต่สวนอิสระ แล้วแต่กรณีเป็นหลักในการพิจารณา เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นในการ ไต่สวนพยานให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหายื่นคำคัดค้าน เมื่อทำการไต่สวนคู่ความ ทั้งสองฝ่ายอาจอ้างตนเอง บุคคลและหลักฐานอื่นเป็นพยานได้ตามที่ศาลเห็นสมควร และมีสิทธิ ขอตรวจพยานหลักฐานและคัดสำเนาพยานหลักฐานของตนเองหรือของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ ศาลมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าสมควรจะไต่สวนข้อเท็จจริงในประเด็นและพยานหลักฐานใดหรือไม่ ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคดีไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจะงดการไต่สวนก็ได้⁵²

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4) มาตรา 160 (5) ประกอบมาตรา 82.

⁵¹ ปุณณันต์ บุนนาค, บทความทางวิชาการเรื่อง ‘คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แตกต่างกันอย่างไร’ (2565). <https://www.supremecourt.or.th/storage/article_pdf/07432920230418-9.-บทความแผนกคดี-อม.-เดือนกันยายน-65.pdf> สืบค้นเมื่อ 9 เมษายน 2568.

⁵² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 ข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 12 ข้อ 16 ข้อ 19 วรรคสอง และข้อ 25.

ส่วนศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 3 คน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน 1 คน รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน ซึ่งได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา ส่วนองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยไม่น้อยกว่า 7 คน⁵³ มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 สำหรับการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอำนาจในการวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีมีความประพฤติอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงอันเป็นลักษณะต้องห้ามที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่เริ่มจากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภายื่นคำร้องผ่านประธานของแต่ละสภามาถึงศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคสาม ประกอบมาตรา 82 ศาลจะพิจารณาคำร้องว่ามีเหตุอันควรสงสัยตามที่ถูกร้องหรือไม่ หากมีเหตุอันควรสงสัย ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย⁵⁴ และให้ส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัยคดีให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานได้ทุกประเภท หากศาลเห็นว่าคดีใดเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลอาจประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่ทำการไต่สวนหรือยุติการไต่สวนก็ได้ มติของที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดีนี้ให้ถือเสียงข้างมาก⁵⁵

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 82 วรรคสอง อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญสามารถสั่งให้รัฐมนตรีหยุดปฏิบัติหน้าที่บางส่วนได้ (เรื่องพิจารณาที่ 8/2568 ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หยุดปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เฉพาะในฐานะผู้กำกับดูแลกรมสอบสวนคดีพิเศษ และรองประธานกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 82 วรรคสอง ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2568 จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย)

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 27 มาตรา 58 และมาตรา 72.

สภาพบังคับและการกำหนดโทษ การพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้พ้นจากตำแหน่ง เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปีด้วยหรือไม่ก็ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 วรรคสามและวรรคสี่ ส่วนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการวินิจฉัยคดีอื่นเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากปรากฏข้อเท็จจริงว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (5) ศาลรัฐธรรมนูญ จะวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4)

4. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาการตรวจสอบจริยธรรมกับการใช้กลไกที่เชื่อมโยงกับประชาชน

ในระบอบประชาธิปไตย ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้แทนประชาชนหรือเป็นผู้บริหารประเทศต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่มีพันธะสัญญาที่ให้กับประชาชนไว้ เป็นไปตามทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) อำนาจของนักการเมืองจึงเกิดจากความยินยอมของประชาชน ระบบตรวจสอบบุคคลที่ให้บุคคลอื่นอยู่ในฐานะผู้แทนประชาชนหรือบุคคลที่เป็นผู้บริหารประเทศดำรงอยู่ในตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงต้องสร้างความรับรู้และการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย มาตรการและกลไกในการตรวจสอบจริยธรรมทางการเมืองจึงจะบรรลุผลและได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะกฎหมายกับการพัฒนาในยุคปัจจุบันเรียกร้องให้นักกฎหมายพัฒนากฎหมายแบบ “Law from Below” โดยเน้นไปที่ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เพื่อสร้างเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ร่วมกันในการควบคุมตรวจสอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความซื่อสัตย์สุจริต และดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ประกอบกับเมื่อประเทศไทยเข้าร่วมพันธะสัญญาที่เรียกว่า “Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development”⁵⁶ ซึ่งมีเป้าหมายที่ 16 คือการส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุมในทุกระดับ ประเทศไทยจึงต้องออกแบบมาตรการหรือกลไกทางกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง

⁵⁶ Sustainable Development Solutions Network (SDSN), <https://files.unsdsn.org/SDSN%20SWG%20Report%202023_Final_upd10_2023.pdf> สืบค้นเมื่อ 9 เมษายน 2568.

ทางการเมืองโดยมีกลไกที่เชื่อมโยงกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้เข้าถึงระบบกฎหมาย อันจะทำให้ระบบในการตรวจสอบมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งเมื่อได้ศึกษาโดยเปรียบเทียบ มาตรการและกลไกที่ใช้ตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว พบว่า การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของประเทศไทยมีปัญหาสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

4.1 ปัญหากระบวนการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานทางจริยธรรม (Code of Conduct)

การจัดทำกฎหมายที่ใช้ควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลีเป็นกระบวนการจัดทำจากสภา รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษาต้องจัดทำ “ประมวลจริยธรรมทางการเมือง⁵⁷” ขึ้นบังคับใช้ในแต่ละสภา ส่วนสาธารณรัฐเกาหลีมี “พระราชบัญญัติสภาแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลี” และ “ประมวลจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁵⁸” เห็นได้ว่ากฎหมายที่ใช้เป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองเป็นเกณฑ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผ่านทางสภาทั้งสิ้น กระบวนการจัดทำ กฎหมายจึงเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่การจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ ศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับองค์กรอิสระจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม เมื่อจัดทำเสร็จแล้วให้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีด้วย ซึ่งแม้ว่ามาตรา 219 วรรคสอง บัญญัติให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ คณะรัฐมนตรีประกอบการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมด้วย แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในกระบวนการ จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว เนื่องจากระยะเวลาในการจัดทำ เป็นช่วงหลังการทำรัฐประหาร และบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญมาตรา 267 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระต้องดำเนินการให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมภายใน 1 ปีนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมแล้วเสร็จและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 30 มกราคม 2561 แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีขึ้นวันที่ 24 มีนาคม 2562 ช่วงเวลาการจัดทำจึงมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 263 แม้ว่าต่อมาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะจัดทำข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม ของวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ก็ตาม แต่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวถูกบังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคสอง ว่าต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

⁵⁷ National Diet Act. Article 124-2.

⁵⁸ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 25.

มาตรฐานทางจริยธรรมที่เกิดจากกระบวนการร่างตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติจึงอยู่ในฐานะเป็นกฎหมายหลักในการบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งที่มีกระบวนการจัดทำที่ไม่ได้ผ่านการมีส่วนร่วมหรือการรับรู้ของประชาชน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวยังมีข้อถกเถียงอีกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีลักษณะงานเป็นแบบราชการซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้อำนาจอย่างเคร่งครัด โดยมีระบบการเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ หากพิจารณาทฤษฎีหน้าที่นิยม (Deontology) ความประพฤตินี้ที่ตั้งงามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระคือการปฏิบัติตามหน้าที่และกฎเกณฑ์โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผลลัพธ์จะเป็นอย่างไร ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ใช่ข้าราชการ แต่มีลักษณะงานทางการเมืองซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนเป็นคนเห็นชอบ ย่อมเป็นไปตามทฤษฎีอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) การกระทำจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับประโยชน์ของคนส่วนใหญ่นั้น เหนือในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีระดับแตกต่างกันไปตามบริบท เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจมีคำสั่งให้ใช้อำนาจจัดการกับกลุ่มก่อการร้ายเพื่อป้องกันสงครามกลางเมืองอันเป็นไปตามทฤษฎีอรรถประโยชน์นิยม แต่ข้าราชการไม่อาจกระทำการใดได้หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ การกระทำของข้าราชการจึงอยู่ภายใต้ทฤษฎีหน้าที่นิยม หรือความซื่อสัตย์ของข้าราชการย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่ความซื่อสัตย์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจต้องมีระดับที่สูงกว่าเพราะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายและต่อสังคม ดังนั้น เห็นได้ว่ากระบวนการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันร่างขึ้นมาบังคับใช้เป็นเกณฑ์ร่วมกัน ทั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น อาจสร้างปัญหาในการบังคับใช้หรือตีความที่หลากหลายอันส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือและไว้วางใจในระบบการตรวจสอบจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชนอีกด้วย

4.2 ปัญหากลไกการตรวจสอบจริยธรรมโดยใช้ระบบศาลเป็นหลัก

ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีให้ความสำคัญกับระบบการตรวจสอบที่เชื่อมโยงกับประชาชนเป็นหลัก โดยที่ประเทศญี่ปุ่นมีกลไกในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยใช้ “ระบบตรวจสอบกันเอง” เท่านั้น มีสภาพิจารณาจริยธรรมทางการเมืองในรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยการจัดสรรจากพรรคการเมืองในแต่ละพรรค⁵⁹ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาประวัติศาสตร์ทางวัฒนธรรมและประเพณีที่อยู่ในสายเลือดชายชาวมูโร ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับเสียงของประชาชนเหนือสิ่งใด ๆ ดังจะเห็นได้จาก

⁵⁹ อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 19.

มาตรการในการตรวจสอบจริยธรรมหลายมาตรการ สะท้อนว่าไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการที่เคร่งครัดหรือเข้มงวดในระบบการตรวจสอบก็ได้ เช่น การกำหนดให้กระบวนการตรวจสอบจริยธรรมอาจ “เริ่มโดยสมาชิกสภา”⁶⁰ ที่ถูกกล่าวหาเพื่อขอพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน หรือการกำหนดโทษในการฝ่าฝืนจริยธรรมเป็นเพียง “คำตักเตือน” เท่านั้น แต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่นหลายคนกลับเลือกที่จะแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกทันที หากมีปัญหาในการบริหารประเทศ อันส่งผลต่อความไว้วางใจของประชาชน ส่วนสาธารณรัฐเกาหลี แม้จะใช้ระบบ “การตรวจสอบแบบผสม” แต่กระบวนการในแต่ละขั้นตอนมีประชาชนเข้าร่วมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเสมอ เนื่องจากมีระบบการตรวจสอบที่สำคัญคือ “ระบบตรวจสอบกันเอง” โดยกลไกของสภาแห่งชาติ จึงเป็นการตรวจสอบโดยผู้แทนของประชาชน ซึ่งแม้ว่าในกระบวนการขับสมาชิกออกจากสภาจะต้องใช้มติเสียงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา⁶¹ หรือการถอดถอนรัฐมนตรีต้องใช้มติดีกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา หรือการถอดถอนประธานาธิบดีต้องใช้มติสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา⁶² แต่เห็นได้ว่ามีตัวอย่างหลายคดีที่สภาแห่งชาติสามารถมีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ และแม้ว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสาธารณรัฐเกาหลีจะใช้ “ระบบการตรวจสอบโดยศาล” เป็นขั้นตอนสุดท้าย แต่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ก็ต่อเมื่อสภาแห่งชาติมีมติส่งเรื่องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาเท่านั้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาคุณสมบัติของผู้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีสัดส่วนมาจากการแต่งตั้งของสภาแห่งชาติ 3 คน กระบวนการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสาธารณรัฐเกาหลี จึงมีการเชื่อมโยงกับประชาชนตลอดสายและประชาชนเป็นแรงผลักดันสำคัญให้ทุกกระบวนการมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญปัจจุบันออกแบบกลไกการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยใช้ “ระบบตรวจสอบโดยศาล” เนื่องจากแม้ว่ามีมาตรการทางกฎหมายให้จัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร” หรือ “คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา” โดยกำหนดให้มีอำนาจพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิกและเสนอความเห็นต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม อันถือเป็นระบบการตรวจสอบกันเองก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 วรรคหนึ่ง ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประชาชนเป็นผู้เริ่มคดีเพื่อตรวจสอบกรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง

⁶⁰ อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 20.

⁶¹ Constitution of Republic of Korea. Article 64 (3).

⁶² Constitution of Republic of Korea. Article 65 (2).

ทางการเมืองเองได้ การดำเนินคดีดังกล่าวจึงไม่ต้องอาศัยกระบวนการใด ๆ จากรัฐสภาเลย ระบบการตรวจสอบกันเองจึงหยุดอยู่เพียงเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการต่อยอดไปยังระบบการตรวจสอบอื่น ๆ แตกต่างจากระบบการตรวจสอบของสาธารณรัฐเกาหลีที่แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดสาย ตั้งแต่เริ่มกระบวนการตรวจสอบจากคณะกรรมการจริยธรรมพิเศษ สู่การพิจารณาและลงมติขับออกจากสภาหรือถอดถอนจากการดำรงตำแหน่ง จนกระทั่งส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง กระบวนการทั้งหมดจึงเป็นกระบวนการเดียวกัน แต่สำหรับประเทศไทย การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผ่านทางผู้แทนในทางปฏิบัติจึงเกิดขึ้นน้อยมาก เป็นเพียงการตรวจสอบการฝ่าฝืนจริยธรรมเฉพาะกรณี “ไม่ร้ายแรง” และต้องเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมที่แต่ละสภาตราขึ้นเท่านั้น ไม่ใช่การฝ่าฝืน “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561” ซึ่งเป็นกฎหมายคนละฉบับ

นอกจากนี้ การตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อาศัยระบบการตรวจสอบโดยศาลเป็นหลัก ทั้งที่การได้มาซึ่งผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในปัจจุบันขาดการเชื่อมโยงกับประชาชน แม้ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน จะได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาที่มีสัดส่วนมาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 203 ก็ตาม แต่กระบวนการสรรหานี้ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งผู้มีสิทธิเริ่มคดีในศาลฎีกาคือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนศาลรัฐธรรมนูญคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 1 ใน 10 ของสมาชิกในแต่ละสภา ซึ่งเห็นได้ว่าการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ดำเนินการโดยมติที่ประชุมของแต่ละสภา จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นมติส่วนใหญ่ของผู้แทนประชาชนที่ต้องการให้ดำเนินการดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาระบบการตรวจสอบโดยศาลของสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า ยังสามารถออกแบบกลไกให้เชื่อมโยงกับประชาชนในระบบการตรวจสอบโดยศาลผ่านทางสภาแห่งชาติซึ่งถือเป็นผู้แทนประชาชนได้อีกด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้สภาแห่งชาติเป็นผู้มีสิทธิเริ่มคดีในศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีสัดส่วนจากการแต่งตั้งของสภาแห่งชาติ จำนวน 3 คน อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามติของศาลรัฐธรรมนูญให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะกำหนดไว้ถึง 2 ใน 3 ของคณะตุลาการก็ตาม แต่ที่ผ่านมหากสภาแห่งชาติมีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญสามารถถอดถอนผู้นั้นให้พ้นจากตำแหน่งมาแล้ว เช่น คดีถอดถอนประธานาธิบดีพัค กึน-ฮเย เป็นต้น ระบบการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสาธารณรัฐเกาหลีจึงตั้งอยู่บนการเชื่อมโยงกับประชาชนตั้งแต่เริ่มจบกระบวนการนั่นเอง

ตารางที่ 1 : เปรียบเทียบระบบการตรวจสอบโดยศาลของสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศไทย

	ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลี	ศาลรัฐธรรมนูญไทย	ศาลฎีกาไทย
องค์คณะ	9 คน	9 คน	5 คน
ที่มา	-ประธานาธิบดีแต่งตั้ง 3 คน -สภาแห่งชาติแต่งตั้ง 3 คน -ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง 3 คน	-ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เลือกผู้พิพากษา 3 คน -ที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด เลือกตุลาการ 2 คน -คณะกรรมการสรรหาและ วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน	-ระบบการสอบคัดเลือก -ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง
ผู้มีสิทธิเริ่มคดี	สภาแห่งชาติ	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของแต่ละสภา	คณะกรรมการ ป.ป.ช.
วัตถุแห่งคดี	-รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี -ประธานาธิบดี	-นายกรัฐมนตรี -รัฐมนตรี	-สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร -สมาชิกวุฒิสภา -รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี
มติที่ประชุม	2 ใน 3 ขององค์คณะตุลาการ (อย่างน้อย 6 คน)	เสียงข้างมาก	เสียงข้างมาก
บทกำหนดโทษ	ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง	ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัว	-ให้พ้นจากตำแหน่ง -ให้เพิกถอนสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งตลอดไป -ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ไม่เกิน 10 ปีด้วยหรือไม่ก็ได้

เมื่อพิจารณาถ้อยคำในการบัญญัติลักษณะความผิดใน “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561” เช่น ข้อ 6 คำว่า “ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ” ข้อ 8 คำว่า “ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต” โดยที่กฎหมายกำหนดว่า หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีลักษณะร้ายแรง เห็นได้ว่า ถ้อยคำดังกล่าวเป็นเรื่องจริยธรรมที่มีความเป็นนามธรรมสูงซึ่งยากแก่การบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนได้ว่าการกระทำใดถือเป็นความประพฤติที่ดีหรือไม่ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้

ที่ต้องมอบดุลพินิจในการตีความให้ผู้พิจารณาตัดสินคดีให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงหรือบริบทในแต่ละเรื่อง แต่การบัญญัติกฎหมายอันเป็นมาตรการในการตรวจสอบของประเทศไทยที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจแบบกว้างนี้ กลับมีระบบการพิจารณาคดีที่ให้อำนาจศาลฎีกาโดยผู้พิพากษาอันเป็นองค์คณะเพียง 5 คน และใช้มติเสียงข้างมากในการตัดสินคดีเท่านั้น ทั้งเมื่อพิจารณาบทลงโทษผู้กระทำผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 ที่มีความร้ายแรงและเคร่งครัดเพราะบัญญัติให้อำนาจศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไปโดยไม่อาจมีดุลพินิจกำหนดโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งความผิดได้ ระบบการตรวจสอบโดยศาลดังกล่าวนี้จึงถือเป็นความเสี่ยงในการตัดสินคดีที่อาจส่งผลร้ายเกินควรได้ (Risk of Disproportionate Judicial Error)⁶³ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีมีอำนาจลงโทษผู้ฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรงโดยการ “ถอดถอนออกจากตำแหน่ง” เท่านั้น แต่หากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งมีมูลความผิดทางอาญาจะถูกดำเนินคดีไปยังศาลอาญา ซึ่งหากศาลอาญาพิพากษาลงโทษจำคุกโดยไม่รอการลงโทษในความผิดบางประเภท ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 5-10 ปี แล้วแต่กรณี จึงเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีจะลงโทษ “เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง” กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ฝ่าฝืนจริยธรรมการกระทำนั้นต้องมีมูลความผิดทางอาญาเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ระบบการตรวจสอบโดยศาลของประเทศไทยยังมีความซ้ำซ้อนกันในเขตอำนาจของศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ซึ่งหากเป็นการดำเนินคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเท่านั้น แต่ถ้าเป็นการดำเนินคดีที่ศาลฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจลงโทษ ได้แก่ การสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปี ด้วยหรือไม่ก็ได้ จึงอาจเกิดปัญหาที่โจทก์หรือผู้เริ่มคดีใช้สิทธิฟ้องคดีโดยไม่สุจริตก็ได้ (Abuse of Process)

4.3 ปัญหาบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของประเทศ

ประเทศญี่ปุ่นมีอัตลักษณ์ (National Identity) ในเชิงคุณค่าดั้งเดิม คือความมีวินัย ความเสียสละ และความรับผิดชอบอยู่ในสายเลือดชาмуไรที่ทั่วโลกยอมรับ ระบบการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงสร้างกลไกในการตรวจสอบให้มีลักษณะอันสอดคล้องกับคุณค่า

⁶³ Waldron, J, Torture and positive law: Jurisprudence for the White House. Columbia Law Review, (2005). 105(6), 1681-1750.

ที่ยืดถือ และให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก นายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นหลายคนจึงเลือกที่จะลาออก จากตำแหน่งเอง หากมีปัญหาจริยธรรมทางการเมือง⁶⁴ เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองของญี่ปุ่น ที่ปลูกฝังค่านิยมในเรื่องจริยธรรม ประกอบกับบริบททางประวัติศาสตร์และสังคมส่งผลให้ลักษณะนิสัย และพฤติกรรมของคนญี่ปุ่นเป็นเอกลักษณ์ การควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่จำเป็นต้องใช้ความซับซ้อน แต่กลับได้ผลสอดคล้องกับเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนตามระบอบ ประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เป็นที่แน่นอนว่าประเทศไทยหรือแม้กระทั่งประเทศใด ๆ ในโลก อาจไม่ได้ มีจิตวิญญาณเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น เพราะเมื่อศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์พบว่า ประเทศไทย เคยใช้ “ระบบตรวจสอบกันเอง” เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืน จริยธรรมตั้งแต่ยุครัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 แต่ไม่สามารถถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าวได้เลย แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาได้มาจากระบบการเลือกตั้งจากประชาชน โดยตรง (ปี 2540) และระบบผสมที่มีการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงกึ่งหนึ่ง (ปี 2550) แต่เนื่องจากการกำหนดมติที่ใช้ในการถอดถอนค่อนข้างสูงและสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด กับฝ่ายบริหาร อีกทั้งบริบททางการเมืองที่ยังมีระบบพรรคพวกและระบบอุปถัมภ์ การใช้กลไกระบบ การตรวจสอบกันเองเพียงอย่างเดียว เพื่อตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นไปได้ยาก

5. บทสรุป

การพัฒนาแนวคิดทางจริยธรรมดั้งเดิม เริ่มจากมาตรวัดทางศีลธรรมสู่การบัญญัติเป็นกฎหมาย ที่มีค่าบังคับในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้อยู่ภายใต้กรอบคุณงาม ความดี โดยกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมหรือประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เป็นเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบ และกำหนดบทลงโทษอันเป็นสภาพบังคับ หากมีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานทางจริยธรรมที่ได้วางไว้ และยังออกแบบกลไกการตรวจสอบตาม บริบททางสังคมและวัฒนธรรมการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งเมื่อได้ศึกษามาตรการและกลไกทางการ ตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย พบว่า มาตรฐานทางจริยธรรม (Code of Conduct) หรือเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองของทั้งสามประเทศมีแก่นเดียวกันคือ “การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน ในระบอบประชาธิปไตย” แม้ว่าทั้งสามประเทศมีกลไกการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองที่แตกต่างกัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทยออกแบบกระบวนการ

⁶⁴ Reuters, Japan PM Kishida Won't Seek Another Term as LDP Leader amid Slush Fund Scandal, August 14, 2024, <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-pm-kishida-wont-seek-another-term-ldp-leader-amid-slush-fund-scandal-2024-08-14/>> สืบค้นเมื่อ 9 เมษายน 2568.

ควบคุมตรวจสอบจริยธรรมโดยใช้ “ระบบการตรวจสอบโดยศาล” เป็นหลัก ตั้งแต่การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมที่ใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี โดยการให้ศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับองค์กรอิสระจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมที่ใช้บังคับกับตนเอง เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวด้วย และยังสร้างกลไกให้ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาต่างมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยและลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยไม่ต้องอาศัยกระบวนการทางรัฐสภา ระบบการตรวจสอบจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญนี้ แม้จะสามารถแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีพฤติกรรมละเมิดหรือฝ่าฝืนจริยธรรมตามกลไกของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ แต่ระบบการตรวจสอบโดยศาลเป็นกลไกที่ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การให้คุณค่าของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในทางตรงกันข้าม ประเทศญี่ปุ่นใช้กลไก “ระบบการตรวจสอบกันเอง” ผ่านคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภา โดยสัดส่วนของคณะกรรมการมาจากการจัดสรรของพรรคการเมืองในแต่ละพรรค คณะกรรมการนี้มีอำนาจไต่สวนข้อกล่าวหา และเสนอคำตักเตือน หรือมาตรการทางจริยธรรมต่าง ๆ โดยสมาชิกสภาใดเอทซึ่งเป็นผู้แทนประชาชน มีบทบาทหลักในการพิจารณาและมีมติลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรการและกลไกของประเทศญี่ปุ่นสะท้อนวัฒนธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ประกอบกับความเป็นอัตลักษณ์ในคุณค่าดั้งเดิม และวัฒนธรรมของคณูปุ่นที่ยึดถือความมีวินัย เสียสละ และความรับผิดชอบ นายกรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่น จึงมักแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกจากตำแหน่งโดยไม่ต้องรอกกระบวนการตรวจสอบอย่างเป็นทางการ ในขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีใช้กลไก “ระบบผสม” ที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยมีกระบวนการผสมผสานทั้งกลไกการตรวจสอบกันเองผ่าน “คณะกรรมการจริยธรรมพิเศษ” ที่มีกรรมการตามสัดส่วนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองมีอยู่ในสภา ใช้กลไกทางสภาในการพิจารณาลงโทษสมาชิกที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนจริยธรรม โดยการตักเตือน ให้สมาชิกแสดงคำขอโทษ ห้ามสมาชิกเข้าร่วมการประชุมหรือการขับออกจากสภา และใช้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยสภาแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากประสบการณ์ของสาธารณรัฐเกาหลี เห็นได้ชัดเจนว่าประชาชนมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตั้งแต่การเคลื่อนไหวของประชาชนในการเรียกร้องทางการเมือง ไปจนถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ผ่านการลงมติของสภาอันถือเป็นตัวแทนของประชาชน นำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพและตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มีประชาชนเป็นแกนหลักในการควบคุมตรวจสอบจริยธรรม อันเป็นการสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

6. ข้อเสนอแนะ

สำหรับประเทศไทย ในมุมมองของกลไกที่เชื่อมโยงกับประชาชน นอกจากจะต้องออกแบบระบบการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนตามหลักประชาธิปไตยแล้ว ยังต้องพิจารณามาตรการที่เหมาะสมกับบริบทสภาพสังคมการเมืองและประสบการณ์ที่ผ่านมาด้วย ดังนั้น หากพิจารณาสภาพทางการเมืองและสังคมของสาธารณรัฐเกาหลีที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองคล้ายประเทศไทยหลายประการ ตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 1987 มีการทำรัฐประหาร การประท้วงของประชาชน การปราบปรามการชุมนุมของผู้มีอำนาจ จนกระทั่งเกิดจุดเปลี่ยนปี ค.ศ. 2016 มีการสร้างกลไกการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เข้มแข็ง จนกระทั่งปัจจุบันเกือบ 10 ปีแล้ว ที่มีการพัฒนาจนประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ เมื่อสาธารณรัฐเกาหลีใช้กลไกของระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกระทำผิดกฎหมายเพราะถือว่าเป็น “การฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง” เป็นกลไกหลักในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีกระบวนการจัดทำประมวลจริยธรรมโดยสภาแห่งชาติ อันเป็นกลไกที่เชื่อมโยงกับประชาชนที่มีประสิทธิภาพ กระบวนการตรวจสอบหลายขั้นตอนของสาธารณรัฐเกาหลีจึงสามารถนำมาเป็นแบบอย่างเพื่อปรับใช้กับบริบทประเทศไทยได้ ดังนี้

ประการที่ 1 ปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำมาตรฐานจริยธรรม (Code of Conduct) เพื่อใช้ควบคุมพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการสร้างการรับรู้และยอมรับให้ประชาชนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ให้สามารถแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนแรก เช่น การเสนอกฎหมายที่ใช้เป็นเกณฑ์ ในการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผ่านรัฐสภา และเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนประกาศใช้

ประการที่ 2 ออกแบบกลไกระบบการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับประชาชน โดยอาจแบ่งกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นตำแหน่งที่เป็นผู้แทนของประชาชน และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน พฤติกรรมหรือการกระทำใดของบุคคลดังกล่าวย่อมอยู่ในสายตาของประชาชน และมีผลโดยตรงต่อการเลือกตั้งหรือการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามระบอบประชาธิปไตย จึงให้ใช้ระบบการตรวจสอบตนเองโดยคณะกรรมการจริยธรรมที่มีองค์ประกอบของผู้แทนประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ของแต่ละสภา และให้ที่ประชุมรัฐสภามีมติลงโทษ เช่น ตักเตือน หรือให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ โดยอาจกำหนดให้ประชาชนมีอำนาจเข้าชื่อกันเสนอเรื่องต่อสภาได้ ส่วนกลุ่มที่ 2 กลุ่มรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรวจสอบตนเองโดยคณะกรรมการจริยธรรมหรือการใช้กลไกทางรัฐสภาที่ต้องใช้มติเสียงของที่ประชุมไม่ว่าจะกำหนดไว้มากน้อยเพียงใดอาจยากแก่การตรวจสอบสำหรับบริบทการเมืองไทย จึงให้ใช้

ระบบการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง โดยในการกำหนดตัวผู้มีสิทธิเริ่มคดีอาจกำหนดให้เข้มงวดเสียข้างมากของรัฐสภาเป็นหลัก แต่หากรัฐสภามีมติไม่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภาที่มีองค์ประกอบของผู้แทนประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ มีอำนาจไต่สวน หากมีหลักฐานพอสมควรให้ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพื่อเป็นมาตรการเสริมให้ระบบการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชน

ประการที่ 3 การกำหนดโทษทางการเมืองโดยการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป เป็นการตัดอำนาจของประชาชนในการทบทวนการพิจารณาและการพิพากษาคดีของศาลอันเกี่ยวกับจริยธรรม โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้แทนของประชาชน เพราะหากประชาชนไม่เห็นด้วย ประชาชนไม่อาจเลือกผู้แทนผู้นั้นเข้ามาใหม่ในการเลือกตั้งคราวหน้าได้อีก จึงควรกำหนดให้โทษดังกล่าวผูกพันกับการกระทำฝ่าฝืนจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีมูลการกระทำความผิดทางอาญาเท่านั้น และให้คดีลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- เจริญ ภักดีธนากุล. (2566). จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ใน *สรุปผลการสัมมนา ‘ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยครบ 25 ปี’*. เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2566. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 178–182.
- นิยม รัฐอมฤต, วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล, เวณเดิล แคนเทอร์เรนซ์, ปัทมา สุกงำปัง และอริศรา คำตัน. (2552). *จรรยาบรรณสำหรับสมาชิกวุฒิสภา*. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.
- ปุ่นณัตต์ บุนนาค. (2565). บทความทางวิชาการเรื่อง ‘คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กับคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แตกต่างกันอย่างไ?’ . https://www.supremecourt.or.th/storage/article_pdf/07432920230418-9-บทความแผนกคดี-อม.-เดือนกันยายน-65.pdf.
- มัทนา จาตุรแสงไพโรจน์. (2018). *วิกฤตอัตลักษณ์ความเป็นชายในวรรณกรรมหลังสงครามโลกครั้งที่สองของคณะประติมากรรม ชะขุนะริ*. Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD). <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/3210>.
- มนตรี เจนวิทย์การ. (2546). *จริยธรรมนักรการเมือง : แนวคิดเพื่อการศึกษาวิจัยในกรณีของประเทศไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2561). *ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: อานกฎหมาย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Alena Rakhmanko. *The Changing Nature of the ‘Iron Triangle’ Phenomenon: A Case Study of the ‘Iron Triangle’ in the Postal Industry and Postal Reforms in Japan*. <https://www.lunduniversity.lu.se/lup/publication/2163342>.
- Aristotle. (350 BCE). *Nicomachean Ethics*. <https://laurenralpert.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/08/aristotle-nicomachean-ethics-excerpt.pdf>.
- Choe, S. H. (1996, August 27). *South Korea convicts 2 ex-presidents*. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/1996/08/27/world/south-korea-convicts-2-ex-presidents.html>.
- _____. (2017, March 10). *South Korea removes President Park Geun-hye*. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/03/09/world/asia/south-korea-park-geun-hye-impeached.html>.

- Emma E. Cook. Expectations of Failure: Maturity and Masculinity for Freeters in Contemporary Japan. <https://academic.oup.com/ssjj/article/16/1/29/1715074?login=false>.
- _____. Masculinity Studies in Japan. In *The Routledge Companion to Gender and Japanese Culture*. <https://doi.org/10.4324/9781315179582>.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*.
- Kant I. *Groundwork of the Metaphysics of Morals*. http://www.naharvard.pl/uploads/lektury/Immanuel_Kant_Groundwork_for_the_Metaphysics_of_Morals_1785.pdf.
- Kim, J. (2003). *Constitutional developments in Korea*. *Review of Korean Studies*. 6 (2). <https://accesson.kr/rks/assets/pdf/7486/journal-6-2-27.pdf>.
- Korea Legislation Research Institute. (2008). *Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission*. https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=33330&lang=ENG.
- _____. (1981). Public Service Ethics Act. https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=59919&key=Public+Service+Ethics+Act&type=lawname.
- Mill J. S. *Utilitarianism*. <https://homepages.uc.edu/~martinj/Loyalty%20Patriotism%20&%20War/Mill%20Utilitarianism.pdf>.
- Rousseau, J. J. (1762). *The Social Contract*. <https://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/rousseau1762.pdf>.
- Waldron, J. (2005). *Torture and positive law: Jurisprudence for the White House*. *Columbia Law Review*, 105 (6), 1681–1750.
- Yoshimoto Taeko Mary. Values and Ethics in Japanese Career Government Officials from the Meiji Era to the Present. https://core.ac.uk/display/229139695?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1.

ความเสมอภาคของคู่ความในคดีอาญากรณีอัยการสูงสุดรับรองฎีกา
ของพนักงานอัยการในคดีค้ามนุษย์ : บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567
Equality between the parties in a criminal case in the event that
the Attorney General certifies the Supreme Court's decision of
the public prosecutor in a human trafficking case: An analysis of
the Constitutional Decision No. 7/2567

ดร.อุทัย อาทิวะ¹

ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)

Uthai Arthivech, Ph.D.

Expert attached to the Justice of the Constitutional Court

(Professor Dr. Udom Rathamarit)

บทคัดย่อ

หลักการแห่งความเสมอภาคของบุคคลและหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากสถานะของบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมในคดีอาญาการที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่ให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุดได้มอบหมายลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา โดยมีได้บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวแก่จำเลยซึ่งเป็นคู่ความในคดีอาญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยนั้น ทำให้มีประเด็นปัญหาเข้าสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

¹ อติตรองอัยการสูงสุด

นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เนติบัณฑิต, ประกาศนียบัตรทางกฎหมายธุรกิจมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ได้รับทุนรัฐบาล (กพ.) ตามความต้องการของสำนักงานอัยการสูงสุด ไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโท-เอก ที่ประเทศฝรั่งเศส ในสาขากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จนสำเร็จการศึกษา DSU. (UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (PARIS II)), DEA. (UNIVERSITÉ – PANTHÉON – SORBONNE (PARIS I)), DOCTEUR EN DROIT (UNIVERSITÉ – PANTHÉON – SORBONNE (PARIS I)).

มาตรา 45 วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม ซึ่งรับรองหลักความเสมอภาคของบุคคลและห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากสถานะของบุคคลหรือไม่ บทความนี้จึงได้วิเคราะห์สถานะของคู่ความในคดีอาญา โดยเฉพาะสถานะของพนักงานอัยการซึ่งเป็นประเด็นแห่งการวินิจฉัย และทำการเปรียบเทียบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยและฝรั่งเศสเพื่อให้เห็นว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567 มีความชอบด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้หรือไม่ อย่างไร

คำสำคัญ

ความเสมอภาคของบุคคล, การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม, การพิจารณาคดีที่เป็นธรรม, สถานะของอัยการ, วิธีพิจารณาคดีข้ามชาย

Abstract

The principle of equality between persons and the principle against unjust discrimination based on differences in personal status are considered important elements of a fair trial in criminal cases. Article 45, paragraph 4 of the Act on the Procedure of Human Trafficking Cases B.E. 2559, grants the Attorney General, or the prosecutor authorized by the Attorney General, the power to certify - by affixing their signature to the prosecutor's appeal - that there are reasonable grounds for the Supreme Court to consider the case. This certification deems the matter a significant legal question that the Supreme Court must accept for review. However, this provision is considered unfair to the accused who does not have the same right of appeal as the prosecutor. As a result, the case has been brought before the Constitutional Court to determine whether this provision contradicts Section 27, paragraph 1 and 3 of the Constitution, which guarantee the principle of equality and prohibit unjust discrimination based on personal status. This article aims to analyze the legal status of the parties in criminal proceedings - particularly that of the prosecutor - and to compare criminal procedures in Thailand and France. It seeks to determine whether, and how, Constitutional Court Decision No. 7/2567 aligns with international legal principles and the constitutional guarantees of equality and non-discrimination.

Keywords

The equality between persons, The unjust discrimination, Fair trial, Prosecutor status, Procedure of human trafficking case

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567 ด้วยคะแนนเสียง 5 ต่อ 4 ว่า การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่ ซึ่งกำหนดให้ศาลฎีกาต้องรับฎีกาของพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุดรับรองฎีกาไว้โดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่น ย่อมทำให้หลักประกันสิทธิในการฎีกาของคุณความในคดีคำมนุษย์ระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยแตกต่างกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้เกิดคำถามว่าสถานะของอัยการซึ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐและประโยชน์สาธารณะ สมควรเป็นข้อยกเว้นหลักความเสมอภาคและหลักการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ ดังนั้น เพื่อวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว บทความนี้จะนำเสนอหลักสากลของกฎหมายระหว่างประเทศและคำวินิจฉัยของศาลฎีกาฝรั่งเศสเพื่อเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทย เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบบริบทของกฎหมายว่าความเสมอภาคในการต่อสู้คดีเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Fair trial) ดังนั้น แม้อัยการจะมีสถานะของการปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญาเพื่อรัฐและประโยชน์สาธารณะ แต่อัยการก็มีสถานะเป็นคู่ความในคดีอาญาซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักการที่บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และกฎหมายก็ไม่อาจมีบทบัญญัติซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากสถานะของบุคคลได้ ตามมาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 7/2567 ด้วยคะแนนเสียง 5 ต่อ 4 ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม และกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ยังการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุดได้มอบหมายลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่า มีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา” เสียงส่วนใหญ่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่ บัญญัติหลักเกณฑ์ในการฎีกา คำพิพากษาศาลอุทธรณ์

² ก่อนหน้านี้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 22/2565 ด้วยคะแนนเสียง 6 ต่อ 3 ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 46 วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม และกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 46 วรรคสี่ มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่ แต่ให้อำนาจอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวลงลายมือชื่อรับรองฎีกา ไม่มีบทบัญญัติให้อัยการสูงสุดมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นลงลายมือชื่อรับรองฎีกาได้เหมือนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่.

ระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยไว้แตกต่างกัน และกำหนดให้ศาลฎีการับฎีกาของพนักงานอัยการไว้ โดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่น ย่อมทำให้หลักประกันสิทธิในการฎีกาของคู่ความในคดีค้ำมนุษย์ระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยแตกต่างกัน ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม ในความเห็นนี้ แม้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านได้กล่าวยอมรับสถานะพิเศษขององค์กรอัยการ และพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐและประโยชน์สาธารณะ แต่เห็นว่าสถานะในวิธีพิจารณาคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นคู่ความไม่แตกต่างจากจำเลย ดังนั้นเมื่อมีบทบัญญัติพิเศษที่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างคู่ความ³ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดต่อหลักความเสมอภาค อันเป็นสาเหตุที่ทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยนั้น เห็นว่าภารกิจและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นการทำหน้าที่ให้กับรัฐ เป็นการทำหน้าที่แทนแผ่นดิน จึงเป็นการปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นส่วนรวม มิได้เป็นคู่กรณีกับคู่ความฝ่ายจำเลย และมีใช้การต่อสู้คดีเพื่อประโยชน์ส่วนตนดังเช่นจำเลยหรือทนายความของจำเลยซึ่งเป็นเอกชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านตีความความหมายของคำว่า “บุคคล” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด 2 และหมวด 3 ว่า มีความแตกต่างจากการใช้คำว่า “รัฐ” ในหมวด 5 และหมวด 6 ดังนั้น ความหมายของคำว่า “บุคคล” ในที่นี้ จึงหมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคลเอกชนซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ต่างจากคำว่า “รัฐ” ในหมวด 5 และหมวด 6 ซึ่งมีได้มุ่งหมายถึง “บุคคล” ตามหมวด 3 และหมวด 4 ดังนั้น จึงไม่อาจแปลความได้ว่า บุคคลหรือนิติบุคคลเอกชน ตามหมวด 3 และหมวด 4 กับรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลโดยสภาพตามหมวด 5 และหมวด 6 จะต้องเสมอภาคกันในทุกกรณี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่ง⁴ นอกจากนี้ การใช้อำนาจรับรองฎีกาของอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย มิใช่การกระทำในฐานะเป็นปัจเจกบุคคลหรือเอกชน ในฐานะคู่ความในคดี แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา อันเป็นกลไกในการสร้างความสมดุลระหว่างการรักษาผลประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติกับประโยชน์ของประชาชนในฐานะทนายแผ่นดิน⁵

³ ความเห็นเสียงข้างมากของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ.

⁴ ความเห็นของนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย.

⁵ ความเห็นของนายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย.

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยยังแปลความหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่ง ต่อไปว่า สาระสำคัญประการหนึ่งของหลักความเสมอภาคนั้น หมายถึง การจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น คดีค้ำมนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นคดีสำคัญเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชน เป็นคดีที่จำเป็นต้องอาศัยวิธีพิจารณาความอาญาในรูปแบบพิเศษ แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป ซึ่งใช้ระบบวิธีพิจารณาความอาญารูปแบบปกติ กรณีจึงมิใช่การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน อันขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม⁶

จากเนื้อหาในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567 คดีค้ำมนุษย์ และที่ 22/2565 คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีประเด็นที่สมควรทำการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะของ พนักงานอัยการ (1.) ซึ่งแม้จะเป็นคู่ความในคดีอาญาเช่นเดียวกับจำเลย แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยต่างก็ยอมรับในสถานะพิเศษของพนักงานอัยการ อย่างไรก็ตาม สถานะพิเศษของพนักงานอัยการดังกล่าวก็ไม่อาจยกเว้นหลักความเสมอภาค และหลักการห้าม การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันเป็นหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญไปได้ (2.)

1. สถานะของพนักงานอัยการ

เมื่อก้าวถึงสถานะของพนักงานอัยการ ผู้ที่อยู่ในแวดวงของนักกฎหมายโดยเฉพาะ พนักงานอัยการก็มักจะหยิบยกอัยการฝรั่งเศสขึ้นมาเป็นต้นแบบของการเปรียบเทียบกับอัยการไทย เพราะอัยการฝรั่งเศสถือเป็นต้นกำเนิดของอัยการซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของนานาประเทศ ได้นำไปใช้ในระบบกฎหมายของตน แม้การประยุกต์ใช้จะมีความแตกต่างในเรื่องสถานะและหน้าที่ และอำนาจบางประการเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทกระบวนการยุติธรรมของแต่ละประเทศ แต่ความเคลื่อนไหวของแนวคิดและหลักการทางกฎหมายของระบบอัยการฝรั่งเศสก็ยังคงมีอยู่ อย่างต่อเนื่องและสามารถนำมาเป็นตัวอย่างสะท้อนระบบอัยการของประเทศต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี รวมทั้งประเทศไทย

1.1 สถานะตุลาการของอัยการฝรั่งเศส

อัยการฝรั่งเศส (Le ministère public) ก่อกำเนิดขึ้นเมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ 13 เมื่อพระเจ้าแผ่นดินแห่งฝรั่งเศสปกป้องผลประโยชน์ของพระองค์ท่าน โดยผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ แทนพระองค์ท่าน

⁶ ความเห็นของนายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย.

ก่อนการปฏิวัติฝรั่งเศส อัยการมีชื่อถูกเรียกขานว่าเป็น “คนของพระเจ้าแผ่นดิน” (les Gens du roi) โดยเฉพาะอัยการสูงสุดแห่งพระเจ้าแผ่นดิน (le procureur général du roi) ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญของรัฐสภาในระบบดั้งเดิม

ในช่วงการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศส ได้มีการตรารัฐบัญญัติเมื่อวันที่ 16 และ 24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 ในมาตรา 8 ของหมวด 2 โดยกฎหมายดังกล่าวยังคงมีตำแหน่งอัยการไว้ในฐานะของผู้กล่าวหาสาธารณะ ศาสตราจารย์ ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์ อธิบายถึงอัยการท่านสุดท้ายและอดีตอัยการสูงสุดท่านแรก ซึ่งจบการศึกษาในระดับปริญญาเอกทางกฎหมายจากประเทศฝรั่งเศส ได้เขียนบทความชื่อว่า “อัยการฝรั่งเศส” ไว้ในหนังสือชื่อ “ระบบอัยการสากล” ซึ่งจัดพิมพ์โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ เมื่อปี พ.ศ. 2526 โดยท่านได้กล่าวถึงอัยการฝรั่งเศสว่าเป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้ มิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด มองเตสกีเยอ (Montesquieu) ผู้เป็นต้นคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจก็ชื่นชมกับหลักการของสถาบันนี้ และปอร์ตาลิส (Portalis) ผู้ร่างประมวลกฎหมายนโปเลียน (Code Napoleon) ถึงกับได้กล่าวไว้ว่า อัยการ “ได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากพวกคนช่างฟ้อง...” และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เป็นปากเสียงให้แก่กฎหมายเป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงแก่ผู้อ่อนแอที่ถูกรุกรานกดขี่ เป็นโจทก์ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้าย เป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะ และเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล”⁷

อัยการฝรั่งเศสมีสถานะของตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา เพราะตามรัฐกฤษฎีกาฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958⁸ ว่าด้วยสถานะของตุลาการได้กำหนดให้อัยการฝรั่งเศสมีสถานะเป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา ไม่ว่าตำแหน่งอัยการจะเป็นอัยการแห่งสาธารณรัฐ (Les procureurs de la République) และผู้ช่วยอัยการแห่งสาธารณรัฐ รวมทั้งอธิบดีอัยการ (Les procureurs généraux) และผู้ช่วยอธิบดีอัยการ อัยการประจำศาลสูง (Les avocats généraux) ในฝรั่งเศสเรียกอัยการว่า “ตุลาการยืน” (Magistrature debout) เนื่องจากเวลาที่ถามพยาน อัยการจะต้องลุกขึ้นยืนถาม มิใช่นั่งถามเหมือนกับผู้พิพากษา ซึ่งเรียกว่า “ตุลาการนั่ง” (Magistrature du siège)

⁷ โกเมน ภัทรภิรมย์, ‘อัยการฝรั่งเศส’ ใน กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ (บรรณาธิการ) ระบบอัยการสากล (พิมพ์ครั้งที่ 1, โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526).

⁸ Ordonnance no 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

อย่างไรก็ตาม แม้ัยการฝรั่งเศสจะมีสถานะเป็นตุลาการ⁹ แต่หน้าที่และอำนาจของัยการแตกต่างจากผู้พิพากษา ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (Le Conseil constitutionnel) เลขที่ 95-360 DC เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1995 ซึ่งวินิจฉัยร่างกฎหมายคำสั่งทางอาญา (Injonction pénale) ซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานัยการในการออกคำสั่งทางอาญาให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการตามคำสั่ง โดยไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากศาลยุติธรรมว่าร่างกฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส เพราะมาตรการที่ใช้ในคำสั่งทางอาญา (L'injonction pénale) เป็นมาตรการที่กระทบต่อเสรีภาพส่วนบุคคล ดังนั้น ัยการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถที่จะใช้มาตรการที่มีลักษณะของการลงโทษได้ ศาลแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด ด้วยเหตุดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจึงวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹⁰

1.2 สถานะพิเศษของัยการไทย

ัยการไทยถือว่าเป็นข้าราชการที่มีสถานะพิเศษอันอยู่ในเกณฑ์ของผู้มีอำนาจทางยุติธรรม (Quasi-judicial authority) อาจสั่งไม่ฟ้องอันเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีได้ ดังเช่นที่ทางวิชาการในประเทศฝรั่งเศสใช้คำว่า “ผู้พิพากษาแห่งดุลพินิจ” (Juge de l’opportunité des poursuites) แต่ัยการไทยไม่มีสถานะตุลาการดังเช่นัยการฝรั่งเศส การสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเป็นัยการผู้ช่วยในประเทศไทย สำนักงานัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการจัดสอบเอง มิได้เป็นการสอบเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นตุลาการผู้ช่วยในคราวเดียวกันดังเช่นในระบบของฝรั่งเศส

⁹ การจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นัยการฝรั่งเศสนั้น มาจากการสอบคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งตุลาการผู้ผ่านการคัดเลือกจะเข้ารับการศึกษาที่โรงเรียนตุลาการแห่งชาติ (L’Ecole nationale de la magistrature - ENM) ซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองบอร์โดซ์ (Bordeaux) ใช้เวลาการศึกษาประมาณสองปีครึ่ง ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมแล้วสามารถเลือกตำแหน่งที่ตนประสงค์จะไปปฏิบัติงานได้ทั้งตำแหน่งของผู้พิพากษาและัยการ โอกาสในการเลือกตำแหน่งจะขึ้นอยู่กับลำดับคะแนน และการเลือกตำแหน่งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ (Le Conseil supérieur de la magistrature) ในระหว่างการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาและัยการฝรั่งเศสนั้น อาจมีการโอนย้ายตำแหน่งสลับกันจากัยการมาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา หรือผู้พิพากษาเป็นัยการได้ แต่ในทางปฏิบัติเกิดขึ้นน้อย. โปรดดู อุทัย อาทิวะ, ‘ัยการฝรั่งเศส’ ใน *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (พิมพ์ครั้งที่สอง, ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินติ้ง, 2557) หน้า 185-187.

¹⁰ ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมิได้ไม่เห็นด้วยกับการนำมาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญามาใช้ แต่เห็นว่าร่างกฎหมาย “คำสั่งทางอาญา” เป็นร่างกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ัยการโดยก้าวล่วงอำนาจของศาลในการลงโทษต่อมาจึงได้มีการเสนอร่างกฎหมายใหม่เรียกมาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญาใหม่ว่า “ความตกลงทางอาญา” (La composition pénale) โดยให้ศาลสามารถตรวจสอบการใช้มาตรการความตกลงทางอาญาที่ัยการเสนอต่อศาลว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รัฐสภาจึงได้เห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าว และยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โปรดดู Code de procédure pénale, Article 41-2, Modifié par LOI n°2024-449 du 21 mai 2024 - art. 16.

อัยการไทยก่อตั้งขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยอนุมานจากกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการ ในกรมอัยการ ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 ซึ่งมีความว่า “อธิบดีและเจ้าพนักงานในกรมอัยการ ต้องฟังบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ในทางปฏิบัติหน้าที่ราชการอธิบดีมีอำนาจเลือก ผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมายชำนาญแม่นยำมาตั้งเป็นราชมนตรี และเนติบัณฑิตให้เป็นที่ปรึกษา และผู้ช่วยราชการกรมอัยการมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวง หรือกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ของราชาธิปไตย เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นทนายความในนามของราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติต่าง ๆ แปลกฎหมายนานาประเทศออกเป็นภาษาไทย ฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำความผิดล่วงพระราชอาญา ฯลฯ” ตามหลักฐานดังกล่าวมานี้ จึงเห็นได้ว่ากรมอัยการ น่าจะได้ตั้งขึ้นเป็นรูปกรม เมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436)¹¹

ในระยะเริ่มแรก ระบบอัยการไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี ในการตั้งกรมอัยการครั้งแรกนี้ อัยการถือเป็นข้าราชการตุลาการ สามารถปรับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ ดังเช่นเมื่อวันที่ 5 เมษายน ร.ศ. 116 กระทรวงยุติธรรม ได้ส่งย้าย ขุนหลวงพระยาไกรสี อธิบดีกรมอัยการ เป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา ต่อมาย้ายพระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วณิกกุล) อธิบดีกรมอัยการไปเป็นประธานศาลฎีกา พระยามานวราชเสวี จากอธิบดีผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศมาเป็นอธิบดีกรมอัยการ¹²

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมี พระบรมราชโองการประกาศรวมพนักงานอัยการ¹³ ซึ่ง ณ เวลานั้นยังแยกกันอยู่หลายกระทรวง ให้อยู่ในกระทรวงเดียวกัน คือ กระทรวงยุติธรรม ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พระพุทธศักราช 2459 สืบไป¹⁴ โดยในมาตรา 2 ของประกาศรวมพนักงานอัยการดังกล่าว กำหนด “ให้มีพนักงานอัยการไว้สำหรับเพน ทนายแผ่นดินแทนรัฐบาลในศาลทั้งในกรุงแลหัวเมือง เรียกว่ากรมอัยการให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ...” ซึ่งคำว่า “ทนายแผ่นดิน” นี้ แม้จะมีการตรากฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการในเวลาต่อมาอีกหลายฉบับ ก็ยังคงปรากฏคำนี้อยู่ในกฎหมายทุกฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 มาตรา 5 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 11

¹¹ สำนักงานอัยการสูงสุด, ‘เกี่ยวกับองค์กร’ (สำนักงานอัยการสูงสุด) <<https://www.ago.go.th/aboutus/>> สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2567.

¹² เพิ่งอ้าง.

¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 หน้า 501 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2458.

¹⁴ มาตรา 1 ของประกาศรวมพนักงานอัยการ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 หน้า 501 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2458.

2. หน้าที่และอำนาจของอัยการในคดีอาญา

หน้าที่และอำนาจในความรับผิดชอบของอัยการฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างของระบบอัยการสากล เนื่องจากอัยการฝรั่งเศสมีบทบาทที่สูงมากทั้งในชั้นก่อนฟ้องคดีและชั้นพิจารณาคดี

2.1 ชั้นก่อนฟ้องคดี

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสมีหลักการว่าการสอบสวนกับการฟ้องคดีอาญาเป็นกระบวนการเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานสอบสวนและอัยการเป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical relationship)¹⁵ อัยการเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมและกำกับดูแลการสอบสวนจนถึงชั้นฟ้องคดี โดยอัยการอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการแทนก็ได้¹⁶ จึงแตกต่างจากระบบการสอบสวนและการฟ้องคดีในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ซึ่งมีได้แบ่งแยกขั้นตอนชั้นการสอบสวนออกจากการฟ้องคดี

ส่วนการฟ้องคดีอาญานั้นก็เป็นอำนาจของอัยการตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public prosecution) คือ กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสให้อำนาจแก่เฉพาะอัยการเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญา เอกชนผู้เสียหายไม่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาโดยการฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง อย่างเช่นระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยซึ่งให้อำนาจผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาได้¹⁷ และการส่งคดีของอัยการฝรั่งเศสก็เป็นไปตามหลักการส่งคดีโดยใช้ดุลพินิจ (Opportunity principle) ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ว่า “พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป”

หลักการส่งคดีโดยดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสนี้เป็นที่มาของการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา ตั้งแต่การไกล่เกลี่ยทางอาญา (Médiation pénale) ความตกลงทางอาญา (La composition pénale) การต่อรองคำรับสารภาพชั้นก่อนฟ้อง (Comparution sur Reconnaissance Préable de Culpabilité – CRPC) นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ อัยการฝรั่งเศสยังใช้การลดข้อหาหนักเป็นเบาในการฟ้องคดีอาญา (Correctionnalisation judiciaire) ซึ่งช่วยให้การดำเนินคดีของอัยการไม่ล่าช้า อันเนื่องมาจากการไต่สวนคดีของผู้พิพากษาไต่สวนซึ่งมีปริมาณงานมาก

¹⁵ อุทัย อาทิวา, *การสอบสวน* (พิมพ์ครั้งที่สอง, ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินติ้ง, 2565) 45.

¹⁶ เห่งอ้าง 45-46.

¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย”.

ส่งผลให้เกิดความแน่นอนในการลงโทษจำเลย เพราะอัยการสามารถฟ้องจำเลยต่อศาลมัชฌิมโทซ ซึ่งไม่มีกระบวนการพิจารณาโดยลูกขุน แทนที่จะต้องฟ้องคดีต่อศาลลูกขุน (La cour d'assises) ซึ่งต้องมีลูกขุนเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดี อาจเกิดความไม่แน่นอนในการลงโทษขึ้นได้¹⁸

2.2 หน้าที่และอำนาจของอัยการในชั้นพิจารณา

ในชั้นพิจารณาคดี บทบาทอัยการฝรั่งเศสจะมีน้อยเนื่องจากการถามพยานในระบบไต่สวน ศาลจะมีบทบาทนำ คือศาลเป็นผู้ซักถามพยานเอง มิใช่ให้คู่ความหรือทนายความมีบทบาทนำ ในการถามพยานอย่างเช่นในระบบกล่าวหา ในหัวข้อนี้จึงขอยกตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของอัยการฝรั่งเศสซึ่งเป็นองค์ประกอบของการนั่งพิจารณาคดีอาญา และการให้อำนาจแก่อัยการ ในการอุทธรณ์ฎีกาที่เหนือกว่าคู่ความอื่นอันเป็นที่มาของการยื่นฎีกาของจำเลยที่ต่อสู้อัยการว่าขัดต่อหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดี

ก. อัยการฝรั่งเศสเป็นองค์ประกอบของการนั่งพิจารณา

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลฝรั่งเศสไม่อาจเกิดขึ้นได้ ถ้าไม่มีอัยการอยู่ด้วย ในห้องพิจารณาคดี มิฉะนั้นจะทำให้กระบวนการพิจารณาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องถูกยกเลิกไป แตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลไทย ซึ่งถือว่าอัยการเป็นเพียงคู่ความฝ่ายหนึ่งในคดีอาญาเท่านั้น อัยการไทยมิได้มีสถานะเป็นองค์ประกอบของการนั่งพิจารณาคดีดังเช่น อัยการฝรั่งเศสแต่ประการใด ดังนั้น จึงมีตัวอย่างคดีที่ศาลพิพากษาในคดีที่อัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาว่า โจทก์ทราบนัดโดยชอบแล้วไม่มาศาล ถือว่าโจทก์ขาดนัดพิจารณาและไม่มีพยานมาสืบศาลพิพากษายกฟ้อง¹⁹

ข. อำนาจในการอุทธรณ์ฎีกาของอัยการฝรั่งเศส

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 497 กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิในการอุทธรณ์ ดังนี้

1. จำเลย
2. บุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเฉพาะที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางแพ่งเท่านั้น
3. คู่ความฝ่ายแพ่งเฉพาะที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางแพ่งของเขาเท่านั้น
4. อัยการแห่งสาธารณรัฐ
5. เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในกรณีที่ เป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญา
6. อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์

¹⁸ อุทัย อาทิวา, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* อ่างแล้ว หน้า 212-237.

¹⁹ ฎีกาที่ 7846/2559 และโปรดดูฎีกาที่ 4452/2562 ซึ่งตัดสินตรงกันข้ามกันประกอบ.

ตำแหน่งอัยการที่มีอำนาจในการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลชั้นต้นมีอยู่สองลำดับ คือ ลำดับที่ 4 อัยการแห่งสาธารณรัฐ และลำดับที่ 6 คือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ สำหรับอัยการสองตำแหน่งนี้ อัยการแห่งสาธารณรัฐ เป็นหัวหน้าพนักงานอัยการแห่งเมืองนั้น²⁰ อัยการแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้โต้แย้งข้อพิพาทของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์²¹

แม้มาตรา 497 จะระบุตำแหน่งอัยการทั้งสองตำแหน่งว่ามีอำนาจในการอุทธรณ์ แต่กำหนดเวลาในการยื่นอุทธรณ์ของอัยการทั้งสองตำแหน่งนี้ไม่เท่ากัน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 498 กำหนดหลักทั่วไปไว้ว่า การยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นภายในกำหนดสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาที่มีการต่อสู้คดีอย่างเป็นทางการนั้น นั่นคือ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 497 ซึ่งรวมทั้งอัยการแห่งสาธารณรัฐมีกำหนดระยะเวลาสิบวันในการยื่นอุทธรณ์ แต่เฉพาะลำดับที่ 6 คือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์นั้น มาตรา 498 มีข้อยกเว้นว่า ระยะเวลาดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่อบทบัญญัติของมาตรา 505 ซึ่งในมาตรา 505 วรรคแรก บัญญัติให้อำนาจแก่อธิบดีอัยการในการยื่นอุทธรณ์ในคดีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำเลย ภายในกำหนด 20 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา²² แตกต่างจากระยะเวลาในการอุทธรณ์ของคู่ความตามมาตรา 498 ซึ่งมีเพียง 10 วัน

บทบัญญัติของมาตรา 505 ซึ่งให้เวลาในการยื่นอุทธรณ์ถึง 20 วันนี้ เป็นบทบัญญัติซึ่งยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อันเป็นผลมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยรัฐบัญญัติฉบับที่ 2009-1436 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 มาตรา 73 ซึ่งบทบัญญัติของมาตรา 505 เดิมนั้นอธิบดีอัยการมีกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ถึงสองเดือน²³ ระยะเวลาการอุทธรณ์ที่แตกต่างกันมากระหว่างคู่ความตามกฎหมายเดิมนั้นเป็นสาเหตุที่จำเลยหยิบยกขึ้นต่อสู้ในศาลฎีกาฝรั่งเศสว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดีที่เป็นธรรม

²⁰ เทียบได้กับอัยการจังหวัดของไทย.

²¹ อาจเปรียบเทียบกับตำแหน่งอธิบดีอัยการภาคของไทย.

²² บทบัญญัติมาตรา 505 นี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติฉบับที่ 2009-1436 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 มาตรา 73.

²³ บทบัญญัติของมาตรา 505 เดิม (ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1960 ถึงวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกำหนด ฉบับที่ 60-529 ลงวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1960 มาตรา 8 ประกาศราชกิจจานุเบกษา สาธารณรัฐฝรั่งเศส วันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1960) บัญญัติว่า “อธิบดีอัยการยื่นอุทธรณ์โดยการแจ้งต่อจำเลย บุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบในความผิดมิซมิโทษ ภายในกำหนดสองเดือนนับแต่วันที่อ่านคำพิพากษา” (แปลโดยผู้เขียน).

3. หลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดี : การพิจารณาคดีที่เป็นธรรม

แนวคิดของหลักความเสมอภาคเป็นแนวคิดของหลักสากลตามมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration on Human Rights 1948) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights 1966) ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของตน เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี และออสเตรีย รวมทั้งประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคกันในกฎหมายและหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมไว้ในมาตรา 27 วรรคแรกและวรรคสาม²⁴

3.1 การเคารพหลักความเสมอภาคโดยศาลฎีกาฝรั่งเศส

สำหรับประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรปซึ่งรวมทั้งประเทศฝรั่งเศสด้วยนั้น นอกจากจะเป็นภาคีสมาชิกในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 แล้ว ยังเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ค.ศ. 1950 (European Convention on Human Rights 1950)²⁵ อีกด้วย อนุสัญญาดังกล่าวได้ห้ามการเลือกปฏิบัติไว้ในมาตรา 14 ไม่ว่าจะด้วยเหตุแห่งเพศ เชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรืออื่น ๆ ชาติกำเนิด หรือรากฐานทางสังคม การสมาคมกับชนกลุ่มน้อยในชาติ ทรัพย์สิน สถานะการเกิดหรือสถานะอื่น ๆ²⁶

ประเทศฝรั่งเศสได้เดินตามหลักการที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปวางไว้ โดยคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ลงวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 2008²⁷ วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 505 ซึ่งให้กำหนดเวลาในการยื่นอุทธรณ์ของอัยการ ยาวนานกว่ากำหนดเวลาที่ให้แก่คู่ความอื่นนั้น ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป มาตรา 14

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำได้...”

²⁵ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ค.ศ. 1950 หรือ The European Convention on Human Rights 1950 เป็นกฎหมายระหว่างประเทศระดับภูมิภาคของประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปที่เป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาดังกล่าว.

²⁶ The European Convention on Human Rights, ARTICLE 14 Prohibition of discrimination.

²⁷ Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 17 septembre 2008, 08-80.598, Publié au bulletin, AJ pén. 2008. 456, obs. Saas ; Dr. pénal 2008. comm. 161, obs. Maron et Haas.

คดีนี้ ข้อเท็จจริงได้ความว่า เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 2007 นาย Robert X. จำเลยถูกศาล มัชฌิมโทซแห่งเมืองลียงพิพากษาลงโทษจำคุกในความผิดฐานทำให้เสียหายของผู้อื่นด้วยวิธีการ ที่เป็นอันตรายแก่บุคคล มีกำหนดเวลาสิบแปดเดือน โดยโทษจำคุกสิบห้าเดือนให้รอการลงโทษไว้ พร้อมด้วยเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติ

ต่อมาวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์แห่งเมืองลียงยื่นอุทธรณ์ คัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวตามมาตรา 505 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา²⁸

วันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 นาย Robert X. ยื่นคำแก้อุทธรณ์โต้แย้ง (Un appeal incident) อุทธรณ์ของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์แห่งเมืองลียง

ศาลอุทธรณ์แห่งเมืองลียง (องค์คณะที่ 4) มีคำพิพากษาลงวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2007 ลงโทษจำคุกนาย Robert X... สำหรับข้อหาทำให้เสียหายของผู้อื่นด้วยวิธีการอันตรายสำหรับบุคคล เป็นเวลาสองปี โดยโทษจำคุกหนึ่งปีให้รอการลงโทษไว้ และห้ามสิทธิพลเมืองทางแพ่งและครอบครัว มีกำหนดห้าปี

นาย Robert X... ฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์แห่งเมืองลียง

ศาลฎีกาฝรั่งเศสซึ่งเป็นศาลสูงสุดที่มีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะข้อกฎหมาย ได้พิพากษาคดีนี้ว่า หลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดีเป็นส่วนหนึ่งของหลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมตามความหมาย ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป มาตรา 6 § 1 ซึ่งกำหนดให้คู่ความในคดีอาญามีสิทธิ ที่เท่าเทียมกัน รวมทั้งสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษา แต่เนื่องจากมาตรา 505 แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ให้สิทธิแก่อธิบดีอัยการมีกำหนดเวลาในการยื่นอุทธรณ์นานกว่า กำหนดเวลาที่ให้แก่คู่ความอื่นตามมาตรา 498 ดังนั้นบทบัญญัติของมาตรา 505 จึงไม่สอดคล้องกับ หลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ด้วยเหตุนี้ ศาลฎีกาจึงพิพากษายกคำพิพากษา ศาลอุทธรณ์ลงวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2007

ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009²⁹ เดินตาม บรรทัดฐานเดิมของคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาลงวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 2008 อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคำพิพากษานี้ก็เป็นการฎีกาคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์แห่งเมืองลียงในประเด็นเดียวกัน³⁰

²⁸ เป็นการยื่นอุทธรณ์ในขณะที่ยังใช้บังคับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 505 เดิม ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1960 ถึงวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 และกำหนดเวลาในการยื่นอุทธรณ์ ของอธิบดีอัยการภายในกำหนดสองเดือนนับแต่วันที่อ่านคำพิพากษาศาลชั้นต้น.

²⁹ crim. 10 février 2009 n° 08-83.837 (n° 922 F-P+F).

³⁰ Cour d'appel de Lyon 4e ch. 29 avril 2008 (Annulation) Texte(s) appliqué(s) : Code de procédure pénale - art. 505 - art. 498 Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 - art. 6-1.

ศาลฎีกาได้นับย้าว่ากำหนดเวลาอุทธรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 505 ที่ให้แก่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์นั้น ทำให้จำเลยตกอยู่ในฐานะที่ไม่มั่นคงและขัดต่อหลักความเสมอภาคซึ่งต้องมีอยู่ระหว่างคู่ความ จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งมาตรา 6 § 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

คดีนี้จำเลยหลายคนต้องคำพิพากษาศาลชั้นต้นให้ลงโทษจำคุกห้าปีซึ่งโทษจำคุกสองปีได้รับการรอกการลงโทษพร้อมด้วยเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติ การอุทธรณ์ของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ซึ่งยื่นอุทธรณ์ภายในหกสัปดาห์หลังจากที่ศาลชั้นต้นพิพากษา ทำให้จำเลยดังกล่าวต้องคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์แห่งเมืองลียงซึ่งลงโทษจำคุกเป็นเวลาหกปีโดยไม่มีการรอกการลงโทษ ศาลอุทธรณ์ยังมีคำพิพากษาคัดสิทธิทางแพ่ง สิทธิพลเมืองและสิทธิในครอบครัวของจำเลยด้วยเป็นเวลาห้าปี

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาจึงพิพากษายกคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ และยุติข้อพิพาทโดยไม่รับคำอุทธรณ์ของอธิบดีอัยการไว้พิจารณาโดยยกเหตุเพื่อประโยชน์แห่งการบริหารงานยุติธรรมที่ดี และโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งมาตรา 612-1 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และศาลฎีกาได้ขยายผลแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาไปยังจำเลยที่มีไต่ยื่นฎีกาด้วย

3.2 หลักความเสมอภาคอยู่เหนือสถานะพิเศษของอัยการ

จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาฝรั่งเศสที่ยกเป็นตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่าหลักความเสมอภาคและหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากสถานะของบุคคลเป็นหลักการสากลตามของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของศาลฎีกาฝรั่งเศส ดังนั้นเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยหยิบยกขึ้นวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 46 วรรคสี่ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่ ซึ่งให้อำนาจอัยการสูงสุด (หรืออัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุดได้มอบหมาย) ลงลายมือชื่อรับรองฎีกาของพนักงานอัยการได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงสอดคล้องกับหลักการสากลเรื่องการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม

เพื่อให้เห็นความชอบธรรมในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยจึงขอหยิบยกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยและฝรั่งเศสเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 46 วรรคสี่ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่

ก. กฎหมายไทย

คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 221 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในภาค 4 อุทธรณ์และฎีกา (มาตรา 193 - 225) ลักษณะ 2 ฎีกา (มาตรา 216 - 225) และหมวด 1 หลักทั่วไป (มาตรา 216 - 224)

มาตรา 221 บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา 218, 219 และ 220 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณา หรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้น หรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออธิบดีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป”

ผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ฎีกาหรือรับรองในฎีกาตามมาตรา 221 คือ

(1) ผู้พิพากษาซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้น หรือ

(2) ผู้พิพากษาซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลอุทธรณ์

หรือ

(3) อธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) ลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย³¹

บทบัญญัติตามมาตรา 221 เป็นหลักทั่วไปของการฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งคู่ความในคดีอาญามีสิทธิในการขอให้ผู้มีอำนาจตาม (1) – (3) อนุญาตให้ฎีกาหรือรับรองในฎีกาได้ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 221 จึงเป็นหลักการที่เคารพหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดีและหลักการไม่เลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากสถานะของคู่ความในคดีอาญา เพราะคู่ความทั้งโจทก์³² และจำเลยสามารถยื่นคำร้องขอต่อผู้มีอำนาจเพื่อขออนุญาตให้ฎีกาหรือรับรองในฎีกาของคู่ความนั้นได้³³ หลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 221 จึงเป็นหลักการที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม

³¹ ฎีกาที่ 1145/2524 การรับรองฎีกาเป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ดังนั้น ผู้รับรองต้องเป็นอัยการสูงสุดหรืออาจเป็นพนักงานอัยการผู้รักษาราชการแทนอัยการสูงสุดย่อมมีฐานะเป็นอัยการสูงสุด สามารถรับรองฎีกาได้.

³² ฎีกาที่ 1039/2504 อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจรับรองฎีกาของเอกชนที่ฟ้องคดีอาญาได้ และฎีกาที่ 659/2541 อัยการสูงสุดมีอำนาจรับรองอุทธรณ์หรือรับรองฎีกาได้ทั้งในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องและกรณีราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องด้วย.

³³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 221 เป็นระบบฎีกาโดยสิทธิ ซึ่งราษฎรที่เป็นจำเลยก็มีสิทธิที่จะร้องขอให้อธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) รับรองฎีกา โปรดดูความเห็นเสียงข้างมากของท่านศาสตราจารย์พิเศษ ดร.จirinดี หะวานนท์.

เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและ
ประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 46 วรรคสี่ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559
มาตรา 45 วรรคสี่ ซึ่งให้อำนาจอัยการสูงสุด (หรืออัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุด
มอบหมายในคดีค้ามนุษย์) รับรองในฎีกาของพนักงานอัยการแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงทำให้คู่ความอื่น
ตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในการดำเนินคดีอาญา เพราะไม่ได้รับสิทธิในคดีอาญาที่เท่าเทียมกัน
ขัดต่อหลักความเสมอภาคและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันเนื่องมาจากสถานะ
ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม

สำหรับสถานะของอัยการไทยซึ่งแม้จะมีสถานะพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐ
เพื่ออำนวยความสะดวกธรรมชาติของราชอาณาจักรไทยของแผ่นดิน โดยวางตนเป็นกลางในการดำเนินคดี
มิได้ดำเนินคดีด้วยผลประโยชน์ดังคู่ความที่เป็นเอกชนก็ตาม แต่ตั้งรับสั่งของพระเจ้าพี่ยาเธอ
กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ที่ว่า “อัยการนี้แทนแผ่นดิน ถ่อมยศแผ่นดินลงไปเป็นโจทก์ ...”³⁴
ก็แสดงให้เห็นว่า สถานะของอัยการในคดีอาญาก็มีฐานะเป็นคู่ความเช่นเดียวกับจำเลยในคดีอาญา
จึงย่อมตกอยู่ภายใต้หลักทั่วไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ หลักความเสมอภาคและหลักการห้าม
การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันเนื่องมาจากสถานะของบุคคลซึ่งจะต้องเท่าเทียมกัน
ในคดีอาญา มิฉะนั้นจะทำให้จำเลยซึ่งเป็นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในระหว่าง
การพิจารณาคดี อันขัดกับหลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม

³⁴ สำหรับการจัดตั้งกรมอัยการและที่อัยการได้ทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีในนามของแผ่นดินนั้น เหตุผลที่แท้จริง
มาจากผลกระทบของการดำเนินคดีอาญาในศาลต่างประเทศ ซึ่งมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทย
นั่นเอง ดังปรากฏจากรับสั่งของพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เรื่อง “บุคคลตามนิติสมมติในเมืองไทย”
มีความตอนหนึ่งว่า

“มีสาเหตุอีกอย่างหนึ่งที่กระทำให้ความรู้ของไทยในเรื่องบุคคลโดยนิติสมมติสว่างขึ้นดังนี้ คือ เมื่อก่อน ร.ศ. 112
เมื่อครั้ง ร.ศ. 112 และเมื่อภายหลัง ร.ศ. 112 ไทยกับฝรั่งเศสมีข้อวิวาทกันมาก ฝรั่งเศสมีสับเยก (Subject คนในบังคับ)
ในเมืองไทยมาก สับเยกมากนี้มีข้อวิวาทกับคนไทยเมื่อใดราชการก็รู้สึกติดขัด เพนกับว่าใครทำร้ายสับเยกถึงตาย
ฝรั่งเศสก็ตั้งข้อวิวาทกับราชการไทย จับจำเลยได้ก็จับมาชำระโทษให้ ถ้าเห็นว่าจำเลยไม่มีความผิด ฝรั่งเศสสงสัย
ในวิธีชำระประการใดแล้วก็พูดในทางกระทรวงต่างประเทศให้เพนเรื่องวิวาทกันในทางราชการไป จึงได้สร้างวิธี
ขึ้นเอาอย่างฝรั่งให้มีอัยการไทยฟ้องร้องจำเลยในศาล อัยการนี้แทนแผ่นดิน ถ่อมยศแผ่นดินลงไปเป็นโจทก์
เหมือนหนึ่งราษฎร เช่นเดียวกันกับเมื่อสับเยกเป็นจำเลย ศาลกงสุลชำระรัฐบาลไทยต้องแต่งคนลงไปเป็นโจทก์
ฟ้องถ่อมตัวเป็นราษฎรไปเป็นโจทก์ในศาลเขา ทั้งนี้แปลว่ารัฐบาลสมมติตัวเองว่าเป็นราษฎรผู้ ให้ศาลไทย
และศาลกงสุล เป็นกลางชำระ.....” โปรดดู หม่อมหลวงศุภกิตต์ จรุงโรจน์, องค์กรอัยการไทย (สถาบันนิติวัชร์,
พิมพ์ครั้งที่ 1, บริษัท ธนอรุณการพิมพ์ จำกัด, 2565) 44.

บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567

ทั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างน้อยและเสียงข้างมากต่างยอมรับสถานะพิเศษของอัยการ แต่ตุลาการเสียงข้างมากเห็นว่าแม้อัยการจะมีสถานะพิเศษในการดำเนินคดีอาญา แต่สถานะพิเศษเช่นว่าไม่อาจอยู่เหนือหลักการแห่งความเสมอภาคของบุคคลและหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากสถานะของบุคคลอันเป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทวางหลักการทั่วไปของการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีอาญาซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ย่อมเห็นได้ว่า บทบัญญัติของมาตรา 221 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้วางหลักการที่มีเนื้อหาอันสอดคล้องกับหลักการซึ่งเป็นมาตรฐานสากลของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลและหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากสถานะของบุคคลมานานแล้ว ก่อนที่จะมีการนำแนวคิดเรื่องความเสมอภาคและหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมมาบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า เหตุผลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากอันเป็นที่มาของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567 นอกจากจะชอบด้วยหลักสากลของการรับรองสิทธิแห่งความเสมอภาคของบุคคลและหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากสถานะของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแล้วยังมีหลักการทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 221 ที่รองรับหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวอีกด้วย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567 ที่ว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงชอบด้วยหลักการและเหตุผลทางกฎหมาย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับการเคารพหลักประกันความเสมอภาคในการต่อสู้คดีที่เป็นธรรมและการห้ามการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมดังตัวอย่างคำพิพากษาของศาลฎีกาฝรั่งเศสซึ่งบทความนี้นำมาเป็นตัวอย่างเปรียบเทียบแล้ว ก็ยังเพิ่มน้ำหนักความชอบด้วยหลักการและเหตุผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567 มากยิ่งขึ้นไปอีก

ข. กฎหมายฝรั่งเศส

หากเปรียบเทียบบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 46 วรรคสี่ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 45 วรรคสี่ กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มาตรา 505 จะเห็นได้ว่า แม้เนื้อหาของบทบัญญัติระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายฝรั่งเศสจะมีใช้เนื้อหาของกระบวนการวิธีพิจารณาที่เหมือนกัน แต่ประเด็นซึ่งเป็นสาระสำคัญของการวินิจฉัยทั้งของศาลรัฐธรรมนูญไทยและศาลฎีกาฝรั่งเศสต่างก็เป็นประเด็นเดียวกันที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้สิทธิแก่อัยการยิ่งกว่าคู่ความอื่นในการดำเนินคดีอาญานั้นไม่อาจขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติ

โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอื่นเนื่องมาจากสถานะของบุคคลได้ ไม่ว่าจะสถานะของอัยการจะมีที่มาทางประวัติศาสตร์และการปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐจนถึงปัจจุบันเป็นอย่างไร

บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567 เปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลฎีกา ฝรั่งเศส

เห็นว่าการที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567 มีความสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาฝรั่งเศสแผนกคดีอาญาลงวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 2008 และลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009 ซึ่งวินิจฉัยคดีโดยเดินตามหลักการที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วางไว้ว่า กำหนดเวลาอุทธรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 505 ที่ให้แก่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์นั้น ทำให้จำเลยตกอยู่ในฐานะที่ไม่มั่นคงและขัดต่อหลักความเสมอภาคซึ่งต้องมีอยู่ระหว่างคู่ความ จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งมาตรา 6 § 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปนั้น จึงสามารถกล่าวได้อย่างภาคภูมิใจว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567 มีมาตรฐานแห่งคำวินิจฉัยในระดับสากลซึ่งหากนานาประเทศได้ทราบถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2567 ดังกล่าวย่อมให้การยอมรับและเชื่อถือในมาตรฐานการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดในระบอบประชาธิปไตย และทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในยุคที่องค์กรศาลรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและมีการประชุมหารือในเวทีระหว่างประเทศอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องเช่นในปัจจุบัน การยอมรับและความเชื่อถือในความมีมาตรฐานสากลของศาลรัฐธรรมนูญไทยจะมีผลต่อการขับเคลื่อนบทบาทขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญไทยในเวทีระหว่างประเทศให้เดินไปสู่ความเป็นผู้นำและเป็นหนึ่งในองค์กรต้นแบบของการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง

บทสรุป

หลักการแห่งความเสมอภาค (Equality) และหลักการห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (Unjust discrimination) เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Fair trial or Procès équitable) ซึ่งเป็นหลักการสากลในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 มาตรา 14 (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 article 14) อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1950 มาตรา 6 (European Convention on Human Rights 1950 article 6) และหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ รวมทั้งประเทศไทย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยและศาลฎีกาฝรั่งเศสจึงเป็นการเดินตามหลักการสากลดังกล่าว และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยและคำพิพากษาศาลฎีกาฝรั่งเศสจะยังคงเป็นบรรทัดฐานต่อไปอีกตราบนานเท่านาน ตราบใดที่รัฐภาคีทั้งหลายในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส และรัฐภาคีในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1950 ซึ่งรวมทั้งประเทศฝรั่งเศสยังคงมีพันธกรณีที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามข้อบัญญัติในกติกาสากลและอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวสืบไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

โกเมน ภัทรภิรมย์. (2526). อัยการฝรั่งเศส ใน กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ (บรรณาธิการ), *ระบบอัยการสากล* (น. 60-73). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.

ศุภกิตต์ จรูญโรจน์. (2565). *องค์กรอัยการไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัท ธนอรุณการพิมพ์ จำกัด. สำนักงานอัยการสูงสุด. (ม.ป.ป.). *เกี่ยวกับองค์กร*. สำนักงานอัยการสูงสุด. <https://www.ago.go.th/aboutus/>

อุทัย อาทิวะ. (2557). *การสอบสวน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรีนติ้ง.

อุทัย อาทิวะ. (2557). *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรีนติ้ง.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คำพิพากษา/คำวินิจฉัย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1039/2504

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1145/2524

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 659/2541

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7846/2559

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4452/2562

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 22/2565

ภาษาต่างประเทศ

กฎหมาย

Code de procédure pénale

Ordonnance no 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique

The European Convention on Human Rights

คำพิพากษา/คำวินิจฉัย

Cour d'appel de Lyon 4e ch. 29 avril 2008 (Annulation)

Crim. 10 février 2009 n° 08-83.837 (n° 922 F-P+F)

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ: อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ ในฐานะกรอบของการจัดทำรัฐธรรมนูญไทย

The Thai Constitutional Essence: Constitutional Identity as a Framework for Constitution-Making in Thailand

อภิณพ อติพิบูลย์สิน

Apinop Atipiboonsin

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Law, Thammasat University

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ศึกษาข้อความคิดเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ (constitutional identity) อันเป็นทฤษฎีสำคัญในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบเพื่อวิเคราะห์ว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทยนั้นมีอยู่หรือไม่ อย่างไร และอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญนั้นจะส่งเคราะห์ออกมาเป็นกรอบในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปของประเทศไทยได้หรือไม่ อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเป็นข้อความคิดในเชิงทฤษฎีและปรัชญาซึ่งเป็นที่รวมของลักษณะพื้นฐานและคุณค่าหลักที่ยึดถือกันภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยที่คุณค่าลักษณะเหล่านี้ย่อมเป็นที่มาของสถาบันและกลไกทางรัฐธรรมนูญอีกทีหนึ่ง อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญอาจปรากฏได้ในระดับนามธรรมที่สามัญและเป็นสากลที่สุด และในระดับที่จำเพาะผูกพันกับบริบทของรัฐนั้น

ทั้งนี้ บทความวิเคราะห์อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่เห็นว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่เป็นสากลกับที่เป็นไทยนั้นขัดแย้งกันอย่างเข้มข้น ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญย่อมต้องพยายามประสานความต่างของอัตลักษณ์ทั้งสองระดับด้วยการสร้างฉันทามติและความชอบธรรมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อค้นหาอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่ควรเป็น โดยอย่างน้อยที่สุด ต้องยืนยันหลักการตามอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญแบบสากล เพราะเป็นส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทย อย่างไรก็ตาม บทความชิ้นนี้ตั้งข้อสังเกตว่า ข้อขัดแย้งของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่ปรากฏมักเป็นเรื่องของการเมืองหรืออุดมคติที่แตกต่าง แต่หากเป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญแล้ว อาจมีอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่เป็นของไทยและแตกต่างจากอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญแบบสากลอย่างชัดเจน

อยู่เพียงสองเรื่อง ได้แก่ (1) การใช้จริยธรรมคุณธรรมเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐธรรมนูญ และ (2) การจัดสรรปันส่วนทรัพยากรเพื่อความเป็นธรรมผ่านสิทธิเสรีภาพทางรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ

อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ, การจัดทำรัฐธรรมนูญ, ทฤษฎีรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญไทย, หลักรัฐธรรมนูญนิยม

Abstract

This article examines the concept of constitutional identity- a crucial theory in comparative constitutional law. It analyzes whether a constitutional identity exists in Thailand, how it manifests, and if it can be synthesized into a framework for future projects of constitution-making in Thailand.

Constitutional identity is a theoretical and philosophical concept that encompasses the fundamental characteristics and core values held under the constitution of a state. These values and characteristics, in turn, give rise to constitutional institutions and mechanisms. Constitutional identity can appear at the most abstract and universal level, as well as at a level specifically tied to the context of a particular state.

According to most analyses of Thailand's constitutional identity, the universal and the Thai aspects of constitutional identity are in intense conflict. Therefore, constitution drafters must attempt to reconcile the differences between these two aspects by building consensus and legitimacy through public participation to discover the true and final constitutional identity. At minimum, the generic constitutional identity should be accepted as part of Thailand's constitutional identity. However, this article also argues that the conflicts found within the Thai constitutional identity are often actually of political or ideological nature. When it comes to the constitution itself, there might only be two clear points of constitutional identity that are distinctly Thai, differing from the generic constitutional identity: (1) the incorporation of ethics and morality as part of the constitutional system, and (2) the allocation of resources for fairness through constitutional rights and freedoms.

Keywords

constitutional identity, constitution-making, constitutional theory, Thai constitutions, constitutionalism

บทนำ

รัฐธรรมนูญไทยมีอายุชั้ยโดยเฉลี่ย 8 ปีครึ่ง¹ ดังนั้น ประเทศไทยอาจต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อีกครั้งหนึ่งภายในช่วงเวลาไม่เกิน 10 ปีข้างหน้า อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การร่างรัฐธรรมนูญแทบทุกครั้งที่ผ่านมา ไม่ปรากฏชัดว่าการออกแบบทิศทางทฤษฎีที่ใช้เป็นหลักในการออกแบบสถาบันและกลไกทางรัฐธรรมนูญ มีอยู่อย่างใด ตัวอย่างเช่น การประชาสัมพันธ์ของร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับล่าสุดที่มุ่งนำเสนอแบบ เรียงประเด็นเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาทบัญญัติต่าง ๆ และประเมินความสำเร็จของรัฐธรรมนูญจาก ตัวชี้วัดซึ่งแยกไปตามหัวข้อ² ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญในฉบับหลัง ๆ ก็มีชื่อเรียกอย่างไม่เป็นทางการ ตามลักษณะเด่นบางประการที่ไม่ได้สะท้อนคุณค่าหรือหลักการพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ นั้นอย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ “ประชาชน” ในปี พ.ศ. 2540 โดยอิงจากการมีส่วนร่วมเป็น ประวัติการณ์ของประชาชน³ หรือ รัฐธรรมนูญฉบับ “ปราบโกง” ในปัจจุบันเพื่อมุ่งเน้นมาตรการใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาทุจริต⁴

การร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบันยิ่งยากเย็นทวีคูณ เพราะประเทศที่เป็นต้นแบบรัฐธรรมนูญนิยม แบบเสรีนิยมประชาธิปไตยต่างก็เสื่อมถอยจนเผชิญวิกฤติศรัทธา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของฝ่ายบริหาร ที่ขยายอำนาจกระทบหลักนิติรัฐผ่านการอ้างสถานการณ์ฉุกเฉิน⁵ หรือการดำเนินนโยบายประชานิยม ยิ่งกว่านั้น บรรดาประเทศที่ยังมิได้วางรากฐานประชาธิปไตยอย่างมั่นคงก็ประสบปัญหาถอยหลัง

¹ ค่าเฉลี่ย 8.45 ปี คำนวณโดยนับเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ไม่ได้บังคับใช้หลังการรัฐประหาร จึงไม่รวม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ด้วย เป็นรัฐธรรมนูญจำนวน 11 ฉบับและนำมาหารจำนวน 93 ซึ่งเป็นจำนวนปีนับจากรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกในปี พ.ศ. 2475 (อายุเฉลี่ยจะเป็น 4.65 ปี หากรวมรัฐธรรมนูญชั่วคราวเข้าไปด้วย).

² ตัวอย่างเช่น แผ่นพับประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กล่าวถึงกรอบและ เนื้อหาในการร่างรัฐธรรมนูญรวมกันถึง 15 หัวข้อ โดยมีส่วนที่อิงจากมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 อีกที่หนึ่งด้วย คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของ ประชาชนในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ‘รัฐธรรมนูญฉบับใหม่’ <https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=185&filename=index> สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2568.

³ โปรดดู คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (2540), https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution/ewt_dl_link.php?nid=222.

⁴ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, ‘รัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง’ (ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า) <<https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B9%E0%B8%8D%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%9A%E0%B9%82%E0%B8%81%E0%B8%87>> สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2568.

⁵ ตัวอย่างเช่น Giorgio Agamben, *State of Exception* (Kevin Attell trans., Chicago University Press 2005); Kim Lane Scheppele, ‘Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11’ (2004) 6 *Journal of Constitutional Law* 1001.

กลับไปสู่การปกครองกึ่งเผด็จการเป็นจำนวนมาก⁶ แต่ในขณะที่เนื้อหาเรื่องเสรีประชาธิปไตยถดถอย กฎหมายรัฐธรรมนูญกลับเฟื่องฟูแพร่หลายยิ่งกว่าเดิม จนปัจจุบันแทบไม่มีรัฐใดที่ไม่มีรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากการปฏิวัติที่ประกาศรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁷ สภาพย้อนแย้งระหว่าง ความเสื่อมในเนื้อหาของหลักเสรีนิยมประชาธิปไตยและความรุ่งเรืองของกฎหมายรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ได้สร้างปัญหาใหม่คือมีผู้หยิบยืมสถาบันและกลไกทางรัฐธรรมนูญไปใช้โดยมิชอบ (abusive constitutional borrowing) อันได้แก่ การอ้างอิงข้อความคิด หลักการ หรือวิธีการออกแบบของ รัฐธรรมนูญเสรีนิยมประชาธิปไตยเพื่อวัตถุประสงค์อันเป็นไปในทางอำนาจนิยม⁸ สิ่งใดที่ดูเหมือน กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงอาจมีได้เป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญนิยมหรือหลักเสรีนิยมประชาธิปไตยเสมอไป ในแง่รัฐธรรมนูญจึงอาจเป็นเพียงเปลือกหุ้มโพรงที่เปล่ากลวงเพราะขาดเนื้อในที่เป็นเรื่องคุณค่า เชิงอุดมการณ์ด้วยปัญหาที่กล่าวมาแล้วนี้ ก่อนที่จะถึงเวลาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับต่อไป จึงสมควรทบทวน วรรณกรรมกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบเพื่อแสวงหาความเข้าใจ ทั้งในเชิงกว้างผ่านแนวคิดเรื่อง อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Identity) ว่าการร่างรัฐธรรมนูญควรยึดถือหลักการทฤษฎีใด เป็นสาระหรือกรอบของเนื้อหา และในเชิงลึกว่านักวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ มองพัฒนาการทางประวัติศาสตร์อัตลักษณ์ของรัฐธรรมนูญไทยไว้อย่างไรบ้าง มีข้อเสนอแนะ เรื่องเนื้อหาสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ ในประเทศไทยนั้นมักอธิบายหลักการทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและประเทศไทยปะปนกัน มิได้พิเคราะห์ว่าส่วนใดเป็นแก่นแท้และส่วนใดเป็นเปลือกหุ้มซึ่งไม่นับสาระสำคัญ บทสรุปวิเคราะห์ ที่ได้ว่าอัตลักษณ์รัฐธรรมนูญไทยมีวิวัฒนาการมาถึงปัจจุบันอย่างไร ย่อมเป็นประโยชน์ทั้งทางทฤษฎี และปฏิบัติสำหรับวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยต่อไป

บทความนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ส่วนแรกอธิบายแนวคิดเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ อันเปรียบเสมือนจิตวิญญาณของรัฐธรรมนูญในแต่ละชาติ ซึ่งไม่อาจสลัดทิ้งไปได้ไม่ว่าจะแก้ไข หรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อใด ส่วนต่อมาวิเคราะห์กรณีของรัฐธรรมนูญไทยว่ามีอัตลักษณ์ อย่างไร โดยเฉพาะเรื่องอิทธิพลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมี นักวิชาการเปรียบเทียบว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีชีวิตหลังความตาย (Constitutional Afterlife) ครอบงำเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน ส่วนสุดท้ายเป็นบทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะที่สรุปรวมจากสองส่วนแรกสำหรับการร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งต่อไป

⁶ ตัวอย่างเช่น Tom Ginsburg and Aziz Z Huq, *How to Save a Constitutional Democracy* (Chicago University Press 2018); Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (Broadway Books 2018).

⁷ David S Law and Mila Versteeg, 'The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism' (2011) 99 *California Law Review* 1163.

⁸ Rosalind Dixon and David E Landau, *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy* (Oxford University Press 2021) 1-3.

อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญในกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ

แม้ในทางวิชาการจะยังมีข้อถกเถียงไม่สิ้นสุดถึงนิยามและสาระัตถะของข้อความคิดว่าด้วยอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Identity)⁹ แต่ในเบื้องต้นอาจสรุปได้ว่า อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญคือหลักการพื้นฐานและคุณค่าหลักที่ยึดถือกันภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐใดรัฐหนึ่งซึ่งย่อมเป็นที่มาของสถาบันและกลไกทางรัฐธรรมนูญอีกทีหนึ่ง¹⁰ เฉกเช่นอัตลักษณ์ของบุคคลธรรมดาที่เกิดขึ้นตั้งอยู่และดับไป อัตลักษณ์มีความหมายหลายแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นในแง่พันธุกรรม (genome)¹¹ ที่อาจตรวจพบได้ในตัวบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือในแง่จิตวิญญาณ (soul)¹² ที่หลักการบางอย่างยังดำรงอยู่เสมอผ่านการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ Gary Jacobssohn ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ริเริ่มข้อความคิดเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญได้วางกรอบไว้ว่า “รัฐธรรมนูญจะมีอัตลักษณ์ได้ผ่านประสบการณ์ อัตลักษณ์นั้นมิใช่ทั้งประดิษฐ์กรรมเอกเทศและแก่นแท้ที่มีเปลือกหุ้มหนาฝังรากอยู่ในวัฒนธรรมของสังคมนั้น”¹³ อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญจึงมิใช่ความจริงแท้ตลอดกาล แต่เป็นผลของปฏิสัมพันธ์ระหว่างหลักการและคุณค่าต่าง ๆ ซึ่งบุคคลในรัฐนั้นเรียนรู้และเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา

ข้อความคิดเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญอาจแบ่งได้เป็นสองสำนักคิดหลัก สำนักแรกซึ่งนำโดย Michel Rosenfeld นำเสนออัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญว่าเป็นอัตลักษณ์ประเภทหนึ่งของประชาชนผู้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นซึ่งย่อมต้องปะปนและมีปฏิสัมพันธ์กับอัตลักษณ์อื่น ๆ ของประชาชนด้วย เช่น อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมหรือศาสนา¹⁴ สำหรับ Rosenfeld แล้ว อัตลักษณ์ใด ๆ ประกอบไปด้วยความเหมือน (sameness) ซึ่งได้แก่ลักษณะบางประการอย่างรูปร่างทางกายภาพที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลงไป และความเป็นตัวตน (selfhood) ซึ่งหมายถึงสาระัตถะของสิ่งใด ๆ ที่ดำรงอยู่ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง เช่น แม้คนหนึ่งอาจจะคล่ยกกรรมใบหน้าจนดูไม่เหมือนเดิม แต่คนผู้นั้นก็ยังคงตัวตน

⁹ Michel Rosenfeld, ‘Constitutional Identity’ in Michel Rosenfeld & András Sajó (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press 2007) 756, 756 (“Constitutional identity’ is an essentially contested concept as there is no agreement over what it means or refers to.”).

¹⁰ Bui N. Son, ‘Globalization of Constitutional Identity’ 26 *Washington International Law Journal* (2017) 463, 464.

¹¹ Ran Hirschl and Yaniv Roznai, *Deciphering the Genome of Constitutionalism: The Foundations and Future of Constitutional Identity* (Cambridge University Press 2024).

¹² Harvey C Mansfield Jr, *America’s Constitutional Soul* (Johns Hopkins University Press 1991).

¹³ Gary Jeffrey Jacobssohn, *Constitutional Identity* (Harvard University Press 2010) 7 (“a constitution acquires an identity through experience, [it] exists neither as a discrete object of invention nor as a heavily encrusted essence embedded in a society’s culture.”).

¹⁴ Michel Rosenfeld, *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community* (Routledge 2010) 27-33.

ความคิดบางอย่างเช่นเดิม¹⁵ สำหรับอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญนั้น ก็มีลักษณะที่เป็นความเหมือนของ บทบัญญัติบางเรื่องที่คงข้อความเดิมมาตลอดแม้จะได้จัดทำหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ และยังมีลักษณะที่เป็นตัวตนซึ่งแม้ตัวบทจะเปลี่ยนไปตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ แต่ยังคงหลักการที่อยู่เบื้องหลังรัฐธรรมนูญอย่างหลักเสรีนิยมประชาธิปไตยอยู่เสมอ โดยทั้งสององค์ประกอบต้องประสาน ความขัดแย้งให้เคลื่อนกลิ้งกันจนเกิดเป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของประชาชนในรัฐนั้นขึ้นมา¹⁶ แนวทางของ Rosenfeld มีความสลับซับซ้อนทางปรัชญาสูงและสามารถปรับใช้กับปัญหาเรื่องกรอบ เนื้อหาตลอดจนความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญ¹⁷ แต่ก็มีข้อจำกัดเพราะอาจครอบคลุมประเด็น ปัญหาที่มากจนยากจะนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้โดยง่าย¹⁸ โดยเฉพาะในรายละเอียดซึ่ง Rosenfeld ใช้กรอบของวิชาวิธี (dialectic) เพื่อนำข้อขัดแย้งมาปะทะกันเพื่อแสวงหาข้อสรุป แต่ข้อสรุปนั้นก็ยังคงต้องเผชิญข้อขัดแย้งใหม่ที่เกิดขึ้นได้อยู่เสมอ ซึ่ง Rosenfeld ก็ยอมรับข้อจำกัดเรื่อง ความซับซ้อนไม่สิ้นสุดในการสร้างอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่เป็นอันหนึ่งอันเดียว พร้อมทั้งเห็นว่า อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญอาจใช้เป็นเครื่องมือในทางปฏิเสธเป็นหลักเพื่อบ่งชี้ว่าสิ่งใดไม่ใช่ส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น¹⁹

อีกสำนักคิดนำโดย Jacobsohn มีขอบเขตความหมายที่จำกัดกว่า โดยอัตลักษณ์ทาง รัฐธรรมนูญนั้นหมายความเฉพาะอัตลักษณ์ของตัวรัฐธรรมนูญเองเท่านั้น การพิจารณาอัตลักษณ์ทาง รัฐธรรมนูญตามแนวทางนี้จึงต้องเริ่มต้นด้วยการพิจารณาตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก่อนเสมอ²⁰ แต่นอกจากตัวรัฐธรรมนูญเองแล้ว อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญยังขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางรัฐธรรมนูญ และคุณค่าที่ผู้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญทั้งหลายยึดถือด้วย ทั้งนี้ เพราะอัตลักษณ์รัฐธรรมนูญมิได้สถิตอยู่ดังเดิม ตลอดกาล แต่ต้องวิวัฒน์ไปพร้อมกับสังคมรัฐนั้นด้วย ดังนั้น อัตลักษณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นการผสมผสาน ระหว่างผู้ที่ปรารถนาจะผูกพันตนกับคุณค่าในอดีตของชาติตลอดไปและความมุ่งมั่นของผู้ที่ต้องการ หลุดพ้นไปสู่สิ่งอื่นนอกเหนือจากอดีต อัตลักษณ์จึงเป็นเสมือนจิตวิญญาณที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา ได้แต่จะถึงขั้นทำลายความเป็นตัวเองไม่ได้²¹

¹⁵ เฟ็งอ้าง 27.

¹⁶ เฟ็งอ้าง 27-36.

¹⁷ Michel Rosenfeld (เชิงอรรถ 9) 761-762.

¹⁸ Bui N. Son (เชิงอรรถ 10) 468.

¹⁹ Michel Rosenfeld (เชิงอรรถ 14) 26-27.

²⁰ Gary Jacobsohn, (เชิงอรรถ 133) 348-49 (“To establish the identity of a constitution, it obviously makes sense to scrutinize carefully the text itself.”).

²¹ เฟ็งอ้าง 7.

ในขณะที่ Rosenfeld ใช้อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญในแทบทุกประเด็นของรัฐธรรมนูญ Jacobsohn เห็นว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญมีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความไม่สอดคล้องกัน (disharmony) ภายในรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ซึ่งความขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นเรื่องของตัวบทลายลักษณ์อักษร หรือความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ต่างก็เป็นโอกาสให้อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญได้ใช้และพัฒนา เพื่อแก้ไขความไม่สอดคล้องของรัฐธรรมนูญ²² ตัวอย่างเช่นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐตุรกี ที่ยึดถือหลักรัฐฆราวาสอย่างเคร่งครัดด้วยอิทธิพลของรัฐบุรุษผู้ก่อตั้งรัฐธรรมนูญอย่าง Atatürk หลักรัฐฆราวาสไม่ใช่ข้อบังคับที่ไม่อาจแปรเปลี่ยนได้ตลอดกาล แต่เป็นกรอบที่ยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ผ่านการสร้างอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ²³ ในแง่นี้ แม้แนวคิดของ Rosenfeld กับ Jacobsohn อาจตรงกันเรื่องของความขัดแย้งในฐานะส่วนหนึ่งของระบบรัฐธรรมนูญ ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และการเปลี่ยนแปลงไม่สิ้นสุดของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ แต่ Jacobsohn วิเคราะห์ว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นผ่านกรอบของการสนทนาแลกเปลี่ยน (dialogic) ซึ่งไม่ได้สร้างข้อสรุปชัดเจนแต่ยังคงความขัดแย้งผ่านการหลอมรวมอุดมการณ์ข้อผูกมัดทั้งหลาย จากอดีตของชาติเข้ากับความมุ่งหมายของประชาชนในรัฐนั้นที่ประสงค์จะก้าวผ่านอดีตด้วย²⁴

ในรายละเอียด เมื่อพิจารณาอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญในระดับที่เป็นนามธรรมและสากลที่สุด หลักรัฐธรรมนูญนิยมหรือกระทั่งข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐหนึ่งมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรก็ถือเป็น อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญแล้ว อัตลักษณ์เช่นนี้อาจเรียกว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญสามัญ²⁵ โดยได้รับ อิทธิพลจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ เช่น มหาภคปฏิวัติ ค.ศ. 1215 และคำประกาศสิทธิมนุษยชน และพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งทั้งสองเหตุการณ์ได้วางรากฐานของหลักนิติรัฐและสิทธิเสรีภาพอันเป็น กรอบซึ่งรัฐธรรมนูญร่วมสมัยทั้งหลายยึดถือร่วมกัน แต่โดยหลักแล้วอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ มักมีความสำคัญเมื่อเป็นอัตลักษณ์ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงตามบริบทของรัฐนั้น ๆ เอง

นอกจากนี้ อัตลักษณ์ของชาติ (National Identity) และอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญแม้จะมี ส่วนทับซ้อนสัมพันธ์กันอยู่แต่ก็ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน กล่าวคือ พลเมืองซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้ อัตลักษณ์ของชาติถือเป็นผู้สร้างอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับอีกทีหนึ่งเท่านั้น²⁶ รัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เป็นสื่อแสดงความปรารถนาและความทรงจำร่วมของชาติอีกทีหนึ่ง และทุกสิ่งที่เป็นอัตลักษณ์ ของชาติก็ไม่จำเป็นต้องมีความข้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเพียงพอจะเป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ

²² เพิ่งอ้าง 13-20.

²³ เพิ่งอ้าง 12-14.

²⁴ เพิ่งอ้าง 7.

²⁵ เพิ่งอ้าง 22.

²⁶ Michel Rosenfeld (เชิงอรรถ 14) 18.

ไปพร้อมกันด้วย²⁷ ทั้งนี้ สิ่งใดจะเป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญต้องเป็นหลักการหรือคุณค่าที่อยู่เบื้องหลังกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญอย่างเรื่องสิทธิเสรีภาพหรือโครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจอีกทีหนึ่ง และสื่อถึงความมุ่งหมายอันเป็นรากฐานของชุมชนรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ด้วย²⁸

อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญตามความเข้าใจของนักวิชาการข้างต้นเป็นข้อความคิดทางทฤษฎีที่ช่วยทำความเข้าใจรากฐานของรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งให้ลึกซึ้ง อัตลักษณ์ที่เกิดขึ้นแล้วก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามพลวัตของสังคมตามความเข้าใจของสำนักคิดที่เห็นต่างกันเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เมื่อพ้นไปจากพรมแดนวิชาการ แนวคิดเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติไปถึงการตีความบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ ที่สำคัญคืออัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเป็นข้อความคิดทางกฎหมายที่มีผลต่อการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ เพราะศาลสามารถใช้อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือเพื่อขบคิดเรื่องคุณค่าอันเป็นสาระสำคัญของระบบกฎหมายที่ต้องตัดสินใจ²⁹ โดยเฉพาะอิทธิพลของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญในการสร้างทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ เช่น ศาลสูงสุดในประเทศอินเดียที่ได้พัฒนาหลักการโครงสร้างพื้นฐาน (basic structure) เพื่อจำกัดอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่อาจกระทบหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งศาลเคยวินิจฉัยไว้โดยตรงว่า “อำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นไม่รวมถึงอำนาจในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐาน หรือกรอบของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง”³⁰ เช่นนี้ อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลมีอำนาจพิจารณาว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นอาจบ่อนทำลายหลักการเหล่านั้นได้หรือไม่ จนมีข้อโต้แย้งว่าแนวคิดนี้อาจมีความคลุมเครือจนเอื้อให้รัฐบาลนำไปใช้โดยมิชอบเพื่อยุบนโยบายที่ขัดแย้งกับแนวคิดเสรีนิยมได้³¹ เช่น การอ้างทฤษฎีของ Carl Schmitt ที่ป้องกันไม่ให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญไปกระทบความสืบเนื่องและอัตลักษณ์ของรัฐธรรมนูญ ก็อาจนำไปใช้ปฏิเสธความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของประชาชนที่จะแสดงอำนาจของตนและเข้าไปเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นมาก่อน³²

²⁷ Bui N. Son, “Globalization of Constitutional Identity” 26 Washington International Law Journal (2017) 463, 469-470.

²⁸ เพิ่งอ้าง.

²⁹ Julian Scholotes, *The Abuse of Constitutional Identity in the European Union* (Oxford University Press 2023) 3.

³⁰ *Kesavanda Bharati v. State of Kerala*, AIR 1973 SC 1461.

³¹ Julian Scholotes (เชิงอรรถ 29) 1-2.

³² เพิ่งอ้าง 86-91.

โดยสรุปแล้ว อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเป็นแนวคิดที่หลากหลายซึ่งรวบรวมค่านิยมและคุณค่าพื้นฐานของรัฐ โดยมีอิทธิพลต่อการใช้และการตีความกฎหมายตลอดจนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ แต่ความคลุมเครือซับซ้อนของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญก็เป็นที่วิพากษ์ว่าเป็นทฤษฎีที่มีปัญหาหรือถึงขนาดสุ่มเสี่ยงเป็นเครื่องมือใช้ทำลายหลักการเสรีนิยมประชาธิปไตยหรือแม้กระทั่งหลักรัฐธรรมนูญนิยม

อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทยตามความเห็นของนักวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ

ผู้สนใจปัญหาการเมืองการปกครองไทยย่อมเคยพบเห็นวลีหรือชุดคำหรือที่ใช้อธิบายความเป็นเอกลักษณ์ไม่อาจเปรียบเทียบได้ของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นภาษาไทย เช่น “ระบบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ” หรือ “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” หรือภาษาอังกฤษอย่าง “Thainess” (ความเป็นไทย) ชุดคำเหล่านี้สื่อโดยนัยว่ามีชุดของกฎเกณฑ์หรือหลักการพื้นฐานบางประการที่กำกับบังการให้ตัวแสดงการเมืองต้องประพฤติปฏิบัติตาม และเมื่อไม่ปฏิบัติตามก็ต้องได้รับผลร้าย เช่น เกิดวิกฤติการณ์ความขัดแย้งในสังคมจนกองทัพต้องก่อรัฐประหาร³³ เมื่อเทียบกับข้อความคิดเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญแล้วจึงน่าจะคิดว่าชุดคำเหล่านี้คืออาจตีความว่าเป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทยได้หรือไม่ บทความในส่วนนี้จึงนำเสนอความเห็นของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ศึกษารัฐธรรมนูญไทย เพื่อพิจารณาว่ามีลักษณะเฉพาะของการเมืองไทยที่อาจเป็นตัวตนหรืออัตลักษณ์ของรัฐธรรมนูญไทยหรือไม่ เพียงใด

สำหรับ Andrew Harding และ Peter Leyland ซึ่งเป็นตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญไทยภาษาอังกฤษที่เผยแพร่อย่างกว้างขวาง วิเคราะห์ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยว่าพลิกผันไปมาระหว่างสองขั้วต้นแบบรัฐธรรมนูญ หนึ่งคือขั้วที่เป็นรัฐธรรมนูญการปกครองภายใต้แนวคิดอนุรักษนิยมและอำนาจนิยม กับอีกขั้วหนึ่งที่เป็นรัฐธรรมนูญเสรีนิยมประชาธิปไตยที่มีมาตรฐานสากลของหลักรัฐธรรมนูญนิยม³⁴ โดยเมื่อวิถีชีวิตของประชาชนทั่วไปไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนขั้วของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งสถาบันอย่างกองทัพและพระมหากษัตริย์ทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในทางการเมืองที่มักไม่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐธรรมนูญ การแสวงหารัฐธรรมนูญในอุดมคติของไทยกลายเป็นการแสวงหานิพพานที่ไม่รู้จบจนการเจรจาต่อรองเรื่องรัฐธรรมนูญไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงเพราะต่างฝ่ายต่างก็ปรารถนาเพียงรัฐธรรมนูญในอุดมคติของตน³⁵

³³ อติพนธ์ พรหมพันธุ์ใจ, ‘ระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ (2549-2560) ในรัฐธรรมนูญไทยหลังสมัยทักษิณ ชินวัตร’ (2562) 49 วารสารสังคมศาสตร์ 21-22, <<https://doi.org/10.61462/cujss.v49i1.736>>.

³⁴ Andrew Harding & Peter Leyland, *The Constitutional System of Thailand: A Contextual Analysis* (Hart Publishing 2011) 33.

³⁵ เพิ่งอ้าง 251-255.

ในการทำงานเดียวกัน รวิวิท ลีละพัฒนะ และ สุประวีณ์ อาสนศักดิ์ ปรับใช้ข้อความคิดเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ โดยยกรัฐธรรมนูญไทยเป็นตัวอย่างของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่เผชิญวิกฤติทางอัตลักษณ์ที่นำไปสู่การแบ่งขั้วและความขัดแย้งทางการเมือง เพราะในชั่วหนึ่งรัฐธรรมนูญไทยรับอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญสามัญเป็นพื้นฐานของกลไกและสถาบันรัฐธรรมนูญ แต่ในอีกชั่วหนึ่งก็ต้องนำกลไกและสถาบันเหล่านี้มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับ “ความเป็นไทย” อันเป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญจำเพาะที่เป็นปฏิปักษ์กับแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย³⁶ โดยที่มีศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตุลาการเพื่อลดทอนคุณค่าและความเป็นตัวตนของแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย พร้อมกับการส่งเสริมอัตลักษณ์ในแนวทาง “รัฐธรรมนูญนิยมแบบไทย” (Thai-style constitutionalism)³⁷ ซึ่งแม้สถานการณ์ข้างต้นจะตรงกับความเห็นของ Jacobssohn ที่เห็นว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญต้องเกิดจากความไม่สอดคล้องภายในรัฐ แต่ในกรณีของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญไทยกลับปรากฏการแตกขั้วกันอย่างไม่อาจเกลื่อนกลืนกันได้ โดยเฉพาะเมื่ออัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญสามัญต้องบิดผันไปตามอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญแบบไทยจนสูญเสียความหมายดั้งเดิม อย่างเช่นเรื่องอำนาจและความรับผิดชอบตามกฎหมายที่สูญเสียสาระตั้งแต่ไปเมื่อต้องถูกยกเว้นด้วยแนวคิดเรื่องสถานการณ์ฉุกเฉินและความมั่นคง³⁸

Eugénie Mérieau นำเสนอมุมมองใหม่ว่ารัฐธรรมนูญไทยไม่ได้มีที่มาจากกรอบแบบวางแผนเหมือนงานสถาปัตยกรรม แต่เป็นศิลปะจัดวางที่ผสมสิ่งละอันพันละน้อย (constitutional bricolage) จากแหล่งที่มาและวัฒนธรรมทางกฎหมายทั้งภายนอกและภายในประเทศ³⁹ แม้งานวิชาการชิ้นนี้จะไม่ได้ปรับใช้เรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเป็นหลัก แต่ก็ใช้ทฤษฎีของ Jacobssohn จัดหมวดหมู่ของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญไทยว่าเป็นประเภทที่ต้องต่อสู้ป้องกันตนเอง (militant constitutional identity) เพราะมีอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของประชาชน โดยมีศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อต้านอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญสามัญผ่านการยุบพรรคการเมืองหรือเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งของนักการเมืองที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน⁴⁰

³⁶ Rawin Leelapatana and Suprawee Asanasak, ‘Constitutional Struggles and Polarised Identities in Thailand: The Constitutional Court and the Gravitational Pull of Thai-Ness upon Liberal Constitutionalism’ (2022) 50 Federal Law Review 156, 160-163, 171.

³⁷ เพิ่งอ้าง 158, 163.

³⁸ เพิ่งอ้าง 170-171.

³⁹ Eugénie Mérieau, *Constitutional Bricolage: Thailand’s Sacred Monarchy vs. The Rule of Law* (Hart Publishing 2022) 250-251.

⁴⁰ เพิ่งอ้าง 267-268.

นอกจากนี้ ยังมีบทวิเคราะห์ที่ช่วยให้เห็นภาพอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญปัจจุบันของไทยได้ เช่น งานของ Tom Ginsburg ที่ตั้งข้อเกตุว่า องค์การอิสระและกลไกในการตรวจสอบนักการเมืองที่มีอยู่ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ยังส่งอิทธิพลมาถึงรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้เพราะความสอดคล้องของกลไกและสถาบันเหล่านี้กับกฎเกณฑ์รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของไทย⁴¹ ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญอายุสั้นก็สามารถส่งผลกระทบระยะยาวถึงขนาดเป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญได้ หากมีเหตุปัจจัยเหมาะสมจนเป็นที่ยึดถือกันเช่นนี้ ตัวอย่างที่ Ginsburg วิเคราะห์ไว้คือ เรื่องขององค์การอิสระและศาลรัฐธรรมนูญที่แม้ทางหนึ่งจะเป็นไปตามกระแสรัฐธรรมนูญนิยมของโลกที่มุ่งหาผู้ทำหน้าที่คนกลางท่ามกลางสังคมที่ประสบความขัดแย้งภายใน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องตรงกับ “รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของไทย” ซึ่งโดยหลักแล้วต้องมีองค์การเหนือการเมืองทำหน้าที่แก้วิกฤติชาติและตรวจสอบนักการเมืองที่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนตน⁴² ด้วยเหตุเช่นนี้ อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญสามัญที่อยู่ในรูปรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงอาจผสมผสานกับอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเฉพาะของไทยได้ ถ้าหากมีช่องทางที่อัตลักษณ์ทั้งสองอาจปรับตัวให้สอดคล้องกันได้⁴³

สุดท้ายแล้ว บทวิเคราะห์สารัตถะหรืออัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่เห็นว่า อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญสามัญที่เป็นสากลกับที่จำเพาะเป็นไทยนั้นขัดแย้งกันอย่างรุนแรง อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่แท้จริงไม่อาจเกิดขึ้นได้จนกว่าจะสมานความแตกต่างสองขั้วได้ หรือเมื่ออัตลักษณ์ทางหนึ่งครอบงำส่วนที่เหลือทั้งหมด หากมองผ่านกรอบความคิดเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของทั้ง Rosenfeld และ Jacobsohn ซึ่งเห็นความขัดแย้งผกผันเป็นธรรมชาติของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ ความขัดแย้งสองขั้วกลับเป็นเรื่องที่คาดหมายได้ในทุกรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็น Rosenfeld ที่มองว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญวิวัฒน์ไปตามแนวทางวิชาจนได้ข้อสรุปใหม่ หรือ Jacobsohn ที่เห็นว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเป็นผลของบทสนทนาแลกเปลี่ยนกันระหว่างแนวคิดที่แตกต่างกันและคงความขัดแย้งในตัวเองไว้ได้ภายใต้อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเดียวกัน

⁴¹ Tom Ginsburg, ‘Constitutional Afterlife: The Continuing Impact of Thailand’s Postpolitical Constitution’ (2009) 7 International Journal of Constitutional Law 83, 103-105, <<https://doi.org/10.1093/icon/mon031>>.

⁴² เพิ่งอ้าง 104-105.

⁴³ เพิ่งอ้าง 105.

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่เป็นสากลและของไทยนั้นต้องปะทะกัน และได้ข้อสรุปที่ก้าวพ้นข้อขัดแย้งเดิมอย่าง Rosenfeld ก็อาจพบปัญหาว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำหน้าที่ปฏิเสธ “สิ่งแปลกปลอม” ทั้งหลายเช่นเรื่องอัตลักษณ์ของชาติไทยหรือพุทธศาสนา ซึ่งอาจไม่ใช่เรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญออกไปได้ แต่หากใช้วิธีของ Jacobsohn ก็อาจยังคาดหวังได้ว่าความแตกต่างขัดแย้งกันสุดขั้วระหว่างอัตลักษณ์แบบสากลและแบบไทยจะหาทางผสมผสานกันได้ เพราะ Jacobsohn เชื่อว่าตัวตนทั้งหลายที่ตั้งต้นจากประเพณีและประวัติศาสตร์ตามแนวคิดของ Edmund Bruke ก็ต้องเปิดช่องให้มีปฏิสัมพันธ์กับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสากลได้ แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญอิสราเอลที่ต้องเผชิญความขัดแย้งภายในอย่างรุนแรง องค์การตุลาการก็อาจช่วยตอบปัญหาเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญผ่านการปรับใช้การสนทนาแลกเปลี่ยนระหว่างข้อขัดแย้งในรัฐได้⁴⁴

บทสรุป: อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญซึ่งควรเป็นกรอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้พิจารณาทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึกแล้วสมควรกลับมาอภิปรายโจทย์หลักของบทความชิ้นนี้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญควรยึดถืออัตลักษณ์หรือคุณค่าอุดมการณ์ใดเป็นกรอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญต่อไปในทางปฏิบัติ ด้วยข้อสรุปที่ว่ารัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์แบบไม่มีอยู่จริง ประกอบกับอิทธิพลสองขั้วของรัฐธรรมนูญไทยก็เป็นเครื่องมือวิพากษ์มากกว่าทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะชี้นำบรรทัดฐานที่ควรยึดถือไว้ได้ ตัวอย่างเช่น ความคิดที่ว่าความเป็นไทยขัดแย้งรุนแรงกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจนบดบังหลักการเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น แม้จะอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองและการใช้อำนาจตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญได้ดี แต่ก็ไม่ได้มีทางออกชัดเจนว่าความแตกต่างขัดแย้งของสองขั้วจะคลี่คลายได้ด้วยทางใดนอกจากชัยชนะโดดเด่นขาดของตัวตนหนึ่งผ่านความสูญเสียของอีกตัวตนหนึ่ง

ผู้เขียนจึงเห็นว่ากรอบความคิดของ Jacobsohn ที่พยายามให้ขั้วความคิดที่แตกต่างอาจผสมผสานกันและอยู่ร่วมกันได้ อาจนำเสนอทางออกเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่แก้ปัญหาความขัดแย้งได้ดีกว่าสำหรับประเทศไทยซึ่งประสบความขัดแย้งแบ่งขั้วทางการเมืองที่ฝังรากลึกมาหลายทศวรรษ โดยจะสังเคราะห์ภาพในเชิงลึกและเชิงกว้างของอัตลักษณ์รัฐธรรมนูญไทยในเบื้องต้นตามลำดับ ดังนี้

ประการแรก อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญสามัญซึ่งเป็นสากลยึดถือกันโดยทั่วไปนั้น แม้ไม่ได้มีลักษณะจำเพาะยึดโยงกับประเทศไทยแต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญไทยด้วย ทั้งนี้ หากพิจารณาตามที่ Rosenfeld เสนอว่า อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเริ่มต้นก่อขึ้นด้วยการลบล้างสิ่งที่มีอยู่เดิมเสียก่อนดังเช่นการปฏิวัติในฝรั่งเศสและอเมริกาที่นำไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของ

⁴⁴ Gary Jacobsohn, (เชิงอรรถ 13) 99-103.

แต่ละรัฐ⁴⁵ ดังนั้น รัฐธรรมนูญไทยที่เริ่มสถาปนาขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ย่อมมีพลังในทางปฏิเสธ สามารถลบล้างอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญใด ๆ ซึ่งอาจมีอยู่ในฐานะรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีให้สูญสิ้นไป เหมือนรัฐธรรมนูญในฝรั่งเศสหรืออเมริกาที่เกิดขึ้นหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเช่นกัน ที่สำคัญแนวคิดรัฐธรรมนูญของไทยเกิดขึ้นผ่านการรับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ก่อตัวในนานาประเทศมาแล้ว แม้อาจมีแนวคิดที่ว่าจารีตประเพณีการปกครองในอดีตควรถือเป็นรัฐธรรมนูญของไทยแต่เดิมได้ แต่อย่างน้อยที่สุดรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ก็ไม่อาจหาคู่เทียบได้จากอัตลักษณ์จำเพาะของไทยแต่เดิม ปัญหาสำคัญจึงมีอยู่ว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญแบบไทยจะมีอยู่หรือไม่อย่างไร ภายหลังประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่มีรัฐธรรมนูญถึง 20 ฉบับ

ที่ผ่านมา แม้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะประสบปัญหาเสถียรภาพและวงจรการรัฐประหารไม่หยุดหย่อน จนมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากทางเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งครบวาระนับคนได้ แต่เหตุการณ์ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ไปจนถึงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และการเดินขบวนต่อต้านการกระทำที่เป็นอำนาจนิยมและเป็นปฏิปักษ์กับประชาธิปไตยตั้งแต่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน ย่อมยากจะปฏิเสธได้ว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นไปตามหลักเสรีนิยมประชาธิปไตยได้ผสมผสานเป็นส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญไทยแล้ว โดยเฉพาะภายหลัง พ.ศ. 2540 ซึ่งอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทย (ดังจะได้กล่าวต่อไป) ก่อตัวขึ้นโดยอาศัยแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแบบสากลเป็นฐาน แม้รัฐธรรมนูญจะเป็นสิ่งแปลกปลอมของอัตลักษณ์ต่าง ๆ ในไทยแต่เดิม แต่สิ่งแปลกปลอมนั้นเมื่อลงหลักปักฐานมาทุกยุคทุกสมัยจนผู้ใช้อำนาจเผด็จการก็ยังต้องพึ่งพารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นฐานแห่งอำนาจ ไม่ว่าจะบิดผันอย่างไร อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ ก็ยังคงคงสารัตถะของคำว่า “รัฐธรรมนูญ” เป็นกรอบของข้อความคิดอยู่ อัตลักษณ์จำเพาะทั้งหลายของไทย เมื่อเข้ามาปะทะสังสรรค์กับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแล้ว ก็ต้องได้แลกเปลี่ยนรับเอาอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญสามัญกลับไปด้วยไม่ว่าจะมีเจตนาหรือไม่

ตราบใดที่ประเทศไทยยังมีฉันทามติว่าต้องปกครองด้วยหลักรัฐธรรมนูญนิยม กล่าวคือ มีรัฐธรรมนูญที่ควบคุมอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิของประชาชน อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญสามัญที่รวมถึงหลักนิติรัฐหรือความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจรัฐย่อมเป็นส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญไทยด้วยตามลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญและทางปฏิบัติโดยทั่วไปขององค์กรผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ การที่อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญจำเพาะของไทยจะมีลักษณะอำนาจนิยมหรืออนุรักษนิยมก็ตาม ก็ไม่อาจลบล้างอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญแบบสามัญที่เป็นพื้นฐานนี้ได้ ด้วยเหตุนี้ เมื่อประเทศไทยยังคงยึดถือรัฐธรรมนูญเป็นใหญ่ ผู้ร่างหรือผู้แก้ไขรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจหันเหออกจากหลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแบบสากลได้เป็นอันขาด

⁴⁵ Michel Rosenfeld (เชิงอรรถ 9) 756, 759.

ประการต่อมา ดังที่ได้อธิบายแล้วว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญอาจไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับอัตลักษณ์อื่น ๆ ที่ประกอบเป็นรัฐชาตินั้น เมื่อกลับมาพิจารณาข้อสรุปจากส่วนที่สองของบทความนี้ ที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่าอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่เป็นสากลกับที่จำเพาะเป็นไทยนั้นขัดแย้งกันอย่างเข้มข้นจนไม่อาจอยู่ร่วมกันได้และเกิดเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองไม่สิ้นสุดนั้น จะพบว่าลักษณะจำเพาะของไทยทั้งเรื่องการครองอำนาจนำของกลุ่มอนุรักษ์นิยมหรือการใช้อำนาจทางการเมืองของกองทัพล้วนสืบเนื่องมาจากอัตลักษณ์ทางการเมืองของไทยที่มีพลวัตผันแปรไปตามผู้มีอำนาจนำในเวลานั้น ๆ⁴⁶ แต่การใช้อำนาจมีจำเป็นต้องเป็นเรื่องของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเสมอไป โดยเฉพาะเมื่อการใช้อำนาจนั้นไม่ได้ปรากฏว่ามีความปรารถนามุ่งมั่นจะผูกพันรัฐในระดับรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะแนวคิดเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญอาจมีประโยชน์ในทางปฏิบัติมากที่สุดเมื่อต้องใช้ในทางปฏิเสธให้เหลือสิ่งที่เป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเฉพาะแต่ที่เป็นสาระและขัดแย้งเท่านั้น เหตุปัจจัยต่าง ๆ ที่เปลี่ยนผ่านให้ผู้มีอำนาจสลับเปลี่ยนหมุนเวียนระหว่างฝั่งประชาธิปไตยและอำนาจนิยม อาจเป็นเรื่องพลวัตทางการเมือง ประเพณีการปกครองในประเทศไทย หรือ รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อกระทั่งกองทัพหรือคณะรัฐประหารที่ใช้อำนาจนิยมเองก็ทำลายรัฐธรรมนูญทุกครั้งที่เกิดรัฐประหาร การให้เหตุผลทางทฤษฎีว่ากฎเกณฑ์หรือหลักการที่เป็นเรื่องอำนาจนิยมไม่ใช่อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญจึงอาจเป็นทางที่ให้ผลดีที่สุดในการประสานความขัดแย้งของอัตลักษณ์ภายในรัฐ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงปฏิเสธที่จะยอมรับโดยง่ายว่าข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่มีต่ออัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญสามัญในประเทศไทยนั้นจำเพาะมาจากเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทยเองพร้อมกันนั้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดอ้างอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญโดยมิชอบ รัฐยังสามารถคำนวณความคิดของ Carl Schmitt ที่มุ่งคุ้มครองอัตลักษณ์ดั้งเดิมของรัฐธรรมนูญเป็นหลักได้ และฟังเสียงของประชาชนผู้ทรงอำนาจชอบธรรมที่จะร่วมกำหนดอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อให้อัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญได้มีโอกาสก่อตัวผ่านการประสานความขัดแย้งในรัฐนั่นเอง

ด้วยแนวทางเช่นนี้ บทความชิ้นนี้จึงริเริ่มนำเสนออัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่อยากจะปฏิเสธได้เมื่อพิจารณาทั้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองและทางปฏิบัติที่ผ่านมาของผู้ที่อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง องค์กรตุลาการหรือประชาชนก็ตาม โดยมีได้ปฏิเสธว่าอาจจะมียุทธศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญไทยในแง่มุมมองอื่นใดอีกที่บทความขนาดสั้นชิ้นนี้ไม่สามารถอภิปรายถึงได้ เช่นประเด็นเรื่องอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินและสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งต้องวิเคราะห์และอภิปรายขยายความต่อไปในอนาคต แต่สำหรับบทความนี้ เมื่อปรากฏการณ์ทางการเมืองนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา เป็นประจักษ์พยานแล้วถึงอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญสามัญ

⁴⁶ ฐิติ พวงศ์เจริญ, *การเมืองการปกครองไทย: พัฒนาการทางประวัติศาสตร์* (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563).

ตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ฉันทดิถีฉันทนั้น ความเปลี่ยนแปลงของหลักการพื้นฐานบางประการ ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ความพยายามปฏิรูปการเมืองไทยผ่านรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 ที่ขับเคลื่อน โดยชนชั้นกลางที่ปรารถนาการเมืองสะอาดและชนชั้นล่างที่เรียกร้องการเมืองภาคประชาชน⁴⁷ ก็ต้อง นับเป็นหลักฐานของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเฉพาะของไทยเองอย่างน้อยใน 2 เรื่อง คือ (1) การใช้จริยธรรมคุณธรรมเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐธรรมนูญ และ (2) การจัดสรรปันส่วนทรัพยากร เพื่อความเป็นธรรมผ่านสิทธิเสรีภาพทางรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุสาระสำคัญอันอาจพิจารณาเป็นคุณค่าพื้นฐานไว้ในคำปรารภว่ามี “การส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น”⁴⁸ แม้ข้อความที่ปรากฏจะเข้าลักษณะตามหลักรัฐธรรมนูญที่เป็นสากลและถือเป็นอัตลักษณ์ ทางรัฐธรรมนูญสามัญ แต่ก็มีหลักการย่อยที่แทรกซึมอยู่ในเรื่องเหล่านี้ทั้งในแง่เนื้อหาและวิธีการ ที่มีลักษณะจำเพาะเป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทยในปัจจุบันด้วย

ในข้อแรก แนวโน้มเรื่องการเมืองที่มีจริยธรรมคุณธรรมย่อมเห็นได้ชัดว่าไม่ใช่อัตลักษณ์ ทางรัฐธรรมนูญสามัญที่เน้นระบบตรวจสอบถ่วงดุลและความโปร่งใสตลอดจนความรับผิดชอบ ของสถาบันการเมืองเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มองปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการเมืองที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตนเป็นประเด็นทางรัฐธรรมนูญด้วย และใช้กลไกทางรัฐธรรมนูญ จัดการปฏิรูปการเมืองตั้งแต่ต้นน้ำคือเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงไปจนถึงปลายน้ำอย่างการปราบปราม ลงโทษผู้กระทำการทุจริต⁴⁹ ที่สำคัญ แนวคิดใหม่อย่างมาตรฐานทางจริยธรรมก็มีพัฒนาการสืบเนื่อง มาเป็นลำดับตั้งแต่มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งอยู่ในแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐอันปราศจากสภาพบังคับตามมาตรา 77 จนปัจจุบันเป็นกลไกทางกฎหมายที่สามารถ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แม้กระทั่งนายกรัฐมนตรี⁵⁰ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในอนาคตจึงมีอาจ หลีกเลียงประเด็นจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยไม่กระทบอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ ของไทย ส่วนปัญหาว่ามาตรการที่มีอยู่เหมาะสมเพียงใด ควรอิงกับจริยธรรมแนวพุทธหรือคุณธรรม ในโลกตะวันตกอย่างผู้ประกอบวิชาชีพที่เป็นต้นแบบนั้นย่อมต้องศึกษาและพัฒนาต่อไป⁵¹

⁴⁷ เฟิงอ้าง 561-579.

⁴⁸ คำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

⁴⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ* (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา พิมพ์ครั้งที่ 5, 2567) 76-79.

⁵⁰ Apinop Atipiboonsin, ‘Thai Ethical Standards: A New Constitutional Mechanism for Checks and Balances?’ (2024) 4 Thai Legal Studies.

⁵¹ เฟิงอ้าง 224.

ในข้อที่สอง ในแง่การเมืองภาคประชาชนที่ชนชั้นล่างเรียกร้องมาโดยตลอดเรื่องการกระจายอำนาจและทรัพยากรให้ทั่วถึงก็เป็นหัวข้อที่ได้ยกระดับเป็นเรื่องรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ว่าจะผ่านแนวคิดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคและชุมชนท้องถิ่น หรือสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปที่จะเข้าถึง มีส่วนร่วม และฟ้องเรียกร้องในกิจการต่าง ๆ ที่เคยเป็นสิทธิขาดของภาครัฐ⁵² เมล็ดพันธุ์ที่บ่มเพาะมาแต่แรก ในฐานะเครื่องมือทดลองที่ไม่แน่ว่าจะเป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญได้ ปัจจุบันได้แผ่กิ่งก้านสาขา ออกมาเป็นสิทธิเสรีภาพตลอดจนแนวคิดใหม่อย่างหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ การให้สิทธิฟ้องตรงของรัฐธรรมนูญที่พัฒนามาจนถึงมาตรา 213 ในปัจจุบัน ถึงแม้กลไกและสถาบัน เหล่านี้จะมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพจนในทางปฏิบัติมีคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินในทางที่เป็นคุณ แก่ประชาชนที่เป็นชนชั้นล่างไม่มาก แต่ก็เฉกเช่นเดียวกับเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมที่อัตลักษณ์ เรื่องการเมืองภาคประชาชนและสิทธิประชาชนระดับรากหญ้ามีแต่จะเพิ่มขึ้น มิได้ลดทอนลง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในอนาคตจึงพึงมองอำนาจของภาคประชาชนให้เท่าเทียมกับที่ต้องพิจารณา อำนาจของศาลและองค์กรอิสระด้วย เพราะอำนาจทั้งสองกลุ่มนี้ต่างก็เป็นเครื่องถ่วงดุลอำนาจ ของรัฐบาลเช่นเดียวกัน

สรุป

ที่กล่าวมาทั้งสองข้อเป็นเพียงข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่บทความชิ้นนี้นำเสนอภายหลังสังเคราะห์ข้อความคิดเรื่องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเข้ากับบทวิพากษ์อัตลักษณ์ของรัฐธรรมนูญไทย ที่มีมาจนปัจจุบัน ที่จริงแล้ว ผู้ศึกษารัฐธรรมนูญทุกคนย่อมมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ที่แตกต่างกันได้ トラบใดที่ตั้งอยู่บนข้อมูลและทฤษฎีที่ชัดเจน ข้อสำคัญที่สุดของบทความนี้คือการนำเสนออัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมช่วยให้ผู้รัก ในรัฐธรรมนูญสามารถถกเถียงอภิปรายเรื่องรัฐธรรมนูญที่ควรเป็น โดยไม่ต้องยึดติดคั้นหารัฐธรรมนูญ ที่ดีที่สุดสำหรับประเทศไทยซึ่งอาจไม่มีอยู่จริง เพราะรัฐธรรมนูญต้องเติบโตในความไม่สอดคล้องเสมอ ถ้าหากขาดประสบการณ์ที่ประสานความต่างความไม่สอดคล้องกันภายในแล้ว อัตลักษณ์ทาง รัฐธรรมนูญที่เป็นสารัตถะของรัฐธรรมนูญในทุกรัฐก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทย ในอนาคตจึงต้องพยายามประสานความต่างของอัตลักษณ์ทั้งสองข้างสองระดับด้วยการสร้างฉันทามติ และความชอบธรรมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อค้นหาอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญที่ควรเป็น โดยอย่างน้อยที่สุด ต้องยืนยันหลักการตามอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญแบบสากล เพราะเป็นส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทย

⁵² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (เชิงอรรถ 4949) 70-75

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2567). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนัก
อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ภูริ พวงศ์เจริญ. (2563). *การเมืองการปกครองไทย: พัฒนาการทางประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ:
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Andrew Harding & Peter Leyland. (2011). *The Constitutional System of Thailand: A Contextual Analysis*. London: Hart Publishing.
- Bui N. Son. (2017). Globalization of Constitutional Identity. *Washington International Law Journal*, 26 (3), 463-535.
- Eugénie Mérieau. (2022). *Constitutional Bricolage: Thailand's Sacred Monarchy vs. The Rule of Law*. London: Hart Publishing.
- Julian Scholotes. (2023). *The Abuse of Constitutional Identity in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Michel Rosenfeld. (2007). Constitutional Identity in Michel Rosenfeld & András Sajó (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (n. 756-776) Oxford: Oxford University Press.
- Michel Rosenfeld. (2009). *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*. Oxford: Routledge.
- Rawin Leelapatana and Suprawee Asanasak. (2022). Constitutional Struggles and Polarised Identities in Thailand: The Constitutional Court and the Gravitational Pull of Thai-Ness upon Liberal Constitutionalism. *Federal Law Review*, 50 (2), 156-173.
- Rosalind Dixon and David E Landau. (2021). *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Tom Ginsburg. (2009). Constitutional Afterlife: The Continuing Impact of Thailand's Postpolitical Constitution. *International Journal of Constitutional Law*, 7 (1), 83-105.

บทสำรวจแนวคิดเกี่ยวกับกรณีร่ำรวยผิดปกติในกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย กับข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องเนื่องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567

A Survey of Concepts on Unusual Wealthiness in Foreign and Thai Law,
with Related Observations on Constitutional Court Decision No. 10/2567

วีรวัดน์ จันทโชติ

Viravat Chantachote

ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

Expert attached to the Justice of the Constitutional Court

บทคัดย่อ

สังคมไทยมีความตระหนักรู้ว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” เป็นการใช้ชีวิตที่ไม่สมกับรายได้ ทำให้เกิดข้อสงสัยถึงที่มาของทรัพย์สิน และมักมีความสัมพันธ์กับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างใกล้ชิด โดยกฎหมายไทยได้นิยาม คำว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ว่าเป็น “การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย” อย่างไรก็ตาม การพิสูจน์การทุจริตเป็นเรื่องยาก เนื่องจากมักไม่ปรากฏเหยื่อที่ชัดเจน และทรัพย์สินสามารถถูกฟอกได้ง่าย ทำให้หลายประเทศพัฒนาแนวทาง “asset recovery” หรือการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์การกระทำผิดทางอาญาที่เป็นมูลเหตุโดยตรง

แม้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับคำว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” จะได้รับการยอมรับในวงกว้าง แต่ยังไม่มีความนิยามสากลที่ตายตัว อย่างไรก็ตาม มีความพยายามให้นิยามทั่วไปว่า คือ “การได้ประโยชน์จากมูลค่าของความมั่งคั่งซึ่งไม่อาจพิสูจน์ความชอบธรรมได้เมื่อพิจารณาเทียบกับแหล่งที่มาของรายได้อันชอบด้วยกฎหมาย” สำหรับการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับ “การร่ำรวยผิดปกติ” ของทั่วโลกมีความหลากหลาย และสามารถแบ่งได้เป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ

มีสภาพบังคับทางอาญา โดยกำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางอาญา มีโทษจำคุกและปรับ และกลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติไม่มีสภาพบังคับทางอาญา โดยมุ่งเน้น การเรียกคืนทรัพย์สิน ชดใช้ค่าเสียหาย หรือบังคับใช้มาตรการทางปกครอง เช่น การพ้นจากตำแหน่ง หรือการห้ามเข้าทำสัญญากับรัฐ เป็นต้น

บทความนี้จะเป็นการสำรวจแนวคิดและวิวัฒนาการของ “การร่ำรวยผิดปกติ” ในกฎหมายไทย และต่างประเทศ โดยเชื่อมโยงกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 ซึ่งถึงแม้ว่าเสียงข้างมากจะยอมรับในความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ แต่มีความเห็นแย้งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านที่ตั้งข้อสงสัยในประเด็นดังกล่าว ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจและสมควรพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

คำสำคัญ

การร่ำรวยผิดปกติ, การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ, ความผิดอาญา, การเรียกคืนทรัพย์สิน

Abstract

Thai society recognizes “unusual wealthiness” as a lifestyle inconsistent with one’s income, raising suspicions about the origin of assets. This concept is often closely linked to corruption by state officials. Thai law defines “unusual wealthiness” in the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 (2018) as “having unusually large assets, or an unusually large increase in assets, or an unusually large decrease in liabilities, or acquiring assets without a legal basis stemming from the performance of duties or the exercise of power in office, including cases where assets unusually increase as a result of comparing statements of assets and liabilities.” However, proving corruption is challenging, as clear victims are often absent and assets can be easily laundered. This has led many countries to adopt “asset recovery” approaches that focus on reclaiming illegally acquired assets without necessarily requiring proof of an underlying criminal offense.

Although the concept of “unusual wealthiness” is widely accepted, there is no universally fixed definition. Nevertheless, efforts have been made to offer a general one: “the enjoyment of an amount of wealth that is not justified through reference to lawful income.” Legislative approaches to unusual wealthiness vary globally and

can broadly be categorized into two main groups: laws that impose criminal liability, with penalties such as imprisonment and fines; and laws that do not impose criminal liability, focusing instead on asset recovery, compensation for damages, or the enforcement of administrative measures, such as removal from office or prohibition from contracting with the state.

This article surveys the concept and evolution of “unusual wealthiness” in both Thai and foreign law, linking it to corruption among state officials and holders of political positions. It serves as foundational information for analyzing and understanding Constitutional Court Decision No. 10/2567. While the majority opinion affirmed the constitutionality of the unusual wealthiness provisions, dissenting opinions from some Constitutional Court judges raised concerns that merit further detailed consideration.

Keywords

Unusual wealthiness, Corruption by state officials, Criminal act, Asset recovery

บทนำ

ในสังคมไทยยุคสมัยปัจจุบัน ความรับรู้ของสังคมไทยที่มีต่อคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” ย่อมให้การตระหนักรู้ที่มีนัยสำคัญไปถึงความสัมพันธ์กับการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในภาครัฐ และที่เกิดขึ้นเกี่ยวพันกับเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างแทบจะเป็นเนื้อเดียวกัน ที่แยกกันออกได้ยาก การพบเห็นสภาพความเป็นอยู่ ที่อยู่อาศัย การดำรงชีวิต วิธีการใช้ชีวิต รสนิยม ในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกินอยู่ การแต่งกาย การเดินทาง การท่องเที่ยว และการสนทนาการของเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดูจะไม่ปกติหรือหรือเกินเลยหรือไม่สอดคล้องสัมพันธ์กับรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลในสถานอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการพบเห็นต่อหน้าหรือผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ย่อมทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นในใจได้ว่า ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นไม่ได้ร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินมีฐานะมาแต่กำเนิด หรือไม่ได้แต่งงานกับคู่สมรสที่มีฐานะร่ำรวยแล้ว หรือมิได้ถูกสลากกินแบ่งรัฐบาลรางวัลใหญ่ด้วยแล้ว ความร่ำรวยมั่งคั่งที่ปรากฏออกมาภายนอกเหล่านั้นมีที่มาอย่างไรเพราะลำพังรายได้หรือค่าตอบแทนในหน้าที่การงานย่อมมีอาจตอบสนองให้แสดงความร่ำรวยหรือมั่งคั่งออกมาเช่นนั้นได้ ท้ายที่สุดก็จะนำไปสู่ความสงสัยในเบื้องต้นได้ว่า เจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นอาจมีความเกี่ยวข้องทางใดทางหนึ่งกับการทุจริตก็เป็นได้ และคงอาจจะกล่าวได้ว่าความตระหนักรู้ที่ไวที่สุดต่อการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของการทุจริตของผู้คนในสังคมไทยน่าจะได้แก่ “การร่ำรวยผิดปกติ” นั่นเอง

หากได้ไปพิจารณาความหมายของคำว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” ตามที่ถุกนิยามไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ความว่า “การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย” จะพบว่าสาระสำคัญในถ้อยคำแห่งตัวบทกฎหมายจะมีได้อยู่เพียงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งร่ำรวยมั่งคั่งขึ้นเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการมั่งคั่งร่ำรวยขึ้นของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างไม่มีมูลเหตุจกกล่าวอ้างรับฟังได้อย่างชอบด้วยกฎหมายและมีความเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของบุคคลนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ถ้อยคำทางกฎหมายจะทำให้ความหมายของการร่ำรวยผิดปกติแคบลงมาก็ตาม แต่ความรู้ในบริบทของสังคมต่อถ้อยคำดังกล่าวที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าย่อมจะทำหน้าที่เป็นสัญญาณบางประการหรือเบาะแสให้แก่การเริ่มต้นสอบสวนข้อมูลในเรื่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

“การร่ำรวยผิดปกติ” ถูกหยิบยกสร้างขึ้นเป็นมาตรการหนึ่งในการต่อต้านการทุจริต ประพฤติมิชอบในวงราชการมาร่วม 50 ปี พร้อมกับการมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง ในการป้องกันและปราบปรามทุจริตฉบับแรกในปี พ.ศ. 2518¹ นอกเหนือไปจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตอันเป็นบทกฎหมายทั่วไปที่เขียนไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอันมีรากฐานมาจากกฎหมาย ลักษณะอาญา ร.ศ. 127 และมาตรการในเรื่องของการร่ำรวยผิดปกติดังกล่าวนี้ยังคงมีผลใช้บังคับ มาจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายต่อต้านการทุจริตดังกล่าวมา ก็ครั้งก็คราวก็ตาม จากข้อสังเกตข้างต้นที่มีต่อทัศนคติของสังคมต่อ “การร่ำรวยผิดปกติ” และมาตรการ ที่เกี่ยวข้องดังปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต ส่งผลให้ “การร่ำรวยผิดปกติ” ในแวดวงเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสถานะที่น่าจะได้รับการยอมรับกันทั่วไปได้ว่าเป็นพฤติกรรมหรือสภาพการณ์อันไม่น่าไว้วางใจ เป็นที่สงสัยเคลือบแคลง และไม่เป็นที่พึงประสงค์ ให้เกิดขึ้นในสังคมของเรา

เกี่ยวกับถ้อยคำที่ใช้เรียกว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” นี้ หากไปพิจารณาในบริบทของกฎหมาย ต่างประเทศหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ จะพบการใช้ถ้อยคำที่หลากหลายแตกต่างกันไป (ดังที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป) ในประเทศที่ให้พฤติกรรมหรือพฤติกรรมเช่นนี้เป็นความผิดอาญาก็มักจะระบุนัยสำคัญของผลทางกฎหมายและกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วย โดยอาจเรียกเป็น *Illicit enrichment* ที่อาจแปลเป็นไทยได้ว่าเป็นการมั่งคั่งหรือร่ำรวยเพิ่มขึ้น อย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่มีได้กำหนดให้เป็นความผิดอาญาก็อาจกำหนดชื่อเรียกขาน ที่ระบุนัยสำคัญของความไม่อาจยอมรับได้ โดยอาจเรียกเป็น *unexplained wealth* หรือ *unexplained property* หรือแม้กระทั่ง *unjust enrichment* อันเป็นคำแปลเรียกขาน หลักลาภมิควรได้ที่นักกฎหมายไทยคุ้นเคยกันดี หรือแม้กระทั่งใช้ถ้อยคำที่แสดงมาตรการทางกฎหมาย ดังเช่น *asset recovery law* เป็นต้น สำหรับการที่ประเทศไทยเราเลือกใช้คำว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” มาแต่แรกเริ่มอาจมีสาเหตุมาจากเจตนาที่จะให้เป็นมาตรการทางวินัยสำหรับใช้ในวงราชการรัฐ ต่อเมื่อถ้อยคำนี้และมาตรการที่เกี่ยวข้องเริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายถูกขยายผลไปใช้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมตลอดถึงความรับรู้ของนักกฎหมายและสังคมที่มีต่อนัยสำคัญในทางการปราบปรามทุจริต ของถ้อยคำดังกล่าว “การร่ำรวยผิดปกติ” จึงถูกใช้มาตลอดจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี เมื่อไม่นานมานี้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 ในประเด็นความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “การร่ำรวยผิดปกติ” ออกมา แม้ว่าในภาพรวมหรือ จากคำวินิจฉัยกลางจะยังคงยอมรับถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติในเรื่องนี้ แต่ปรากฏ มีความเห็นแย้งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยสองท่านที่มีความสงสัยเคลือบแคลงในความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยให้เหตุผลที่ต่างกัน ผู้เขียนเห็นว่าความเห็น

¹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518.

หรือเหตุผลที่ต่างกันในประเทศที่วินิจฉัยเป็นเรื่องที่น่าสนใจ จึงจัดทำงานเขียนนี้ขึ้นเพื่อพิจารณาความเห็นที่แตกต่างกัน กับเสนอความเห็นของผู้เขียน โดยในโอกาสนี้จะได้นำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการร่ำรวยผิดปกติในประเทศอื่น วิวัฒนาการที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ความเห็นตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับความเห็นส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และนำเสนอข้อสังเกตหรือความเห็นของผู้เขียนในตอนท้าย

1. แนวคิดสากลเกี่ยวกับกรณีร่ำรวยผิดปกติในกฎหมายต่างประเทศ

1.1 แนวคิดอันเป็นพื้นฐาน

ในบริบทสากลของการต่อสู้กับการทุจริตนั้น ต่างก็ยอมรับว่าการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในคดีทุจริตเป็นงานที่ยากอย่างยิ่ง คดีส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะเป็นความร่วมมือระหว่างสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย จึงมักจะไม่ปรากฏเหยื่อได้อย่างทันทั่วถึงและชัดเจน การทุจริตหลาย ๆ กรณีที่เกิดขึ้นจึงไม่อาจถูกตรวจพบและผู้กระทำผิดจึงยังสามารถได้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากการทุจริตนั้น

นอกจากนี้ ในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่ทันสมัยและมีสถานะของโลกาภิวัตน์ ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากการกระทำผิดยังสามารถถูกพอกหรือเปลี่ยนสภาพได้อย่างรวดเร็ว โดยผ่านช่องทาง วิธีการ หรือรูปแบบอันหลากหลาย และสามารถทำข้ามประเทศได้อย่างไม่ยากเย็นนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจที่ยังใช้เงินสดกันเป็นส่วนมาก เงินในสกุลที่มีความเสถียรย่อมถูกแลกเปลี่ยนและโอนระหว่างกันได้อย่างรวดเร็วและง่ายดายโดยปราศจากหลักฐานหรือร่องรอยใด ๆ

จากสภาพการณ์ที่กล่าวข้างต้น หลายประเทศจึงคิดหาหนทางที่จะป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับผลประโยชน์จากการทุจริตอันเป็นมูลเหตุจูงใจพื้นฐานของการทุจริต นั่นก็คือหาหนทางที่จะเรียกคืนหรือริบทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากการทุจริตให้กลับมาเป็นของแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม กระบวนการปกติในทางคดีอาญาที่จะเรียกหรือริบทรัพย์สินจากการกระทำผิดไม่ว่าจะเป็นการทุจริต หรือความผิดในลักษณะอื่นนั้นไม่อาจดำเนินการได้โดยง่ายและสะดวกรวดเร็วนักเพราะอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดให้ชัดเจน ศาลจึงจะมีคำตัดสินลงโทษผู้กระทำผิด และมีคำสั่งให้ริบทรัพย์สินจากการกระทำผิดนั้น ๆ ตามมาภายหลัง ซึ่งจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญและใช้เวลาพอสมควรกว่าจะไปถึงขั้นสุดท้ายนั้นได้ หลายประเทศจึงได้มีการนำระบบการเรียกคืนทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำผิด (asset recovery) มาใช้กับการทุจริตหรือการกระทำผิดในบางลักษณะ โดยมุ่งหวังจะรับมือกับการทุจริตหรือการกระทำผิดบางลักษณะให้ทันการณ์และมีประสิทธิภาพพอที่จะรับมือยับยั้งไม่ให้เกิดการทุจริตหรือการกระทำผิดเพื่อรับประโยชน์จากการกระทำผิดเหล่านั้น

หลักแนวคิดหรือเหตุผลสำคัญที่วางรากฐานแก่ระบบการเรียกคืนทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากการกระทำผิดอาจอธิบายได้ ดังนี้ บ่อยครั้งเราจะพบว่าพยานหลักฐานอันจับต้องได้หรือเป็นรูปธรรมที่แสดงให้เห็นว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นมักจะได้แก่ เงินที่เปลี่ยนมือในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้มีส่วนร่วมในการกระทำผิด ดังนั้น การร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นจึงเป็นเสมือนการแสดงให้เห็นว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นอย่างชัดเจนที่สุด แต่ทว่าการแสดงให้เห็นถึงการเสนอหรือการรับซึ่งสินบนเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยาก การเชื่อมโยงระหว่างการกระทำผิดกับผลประโยชน์จากการกระทำผิดก็เป็นเรื่องซับซ้อน นอกไปจากนี้ การปกปิด การยกย้ายถ่ายโอนทรัพย์สินที่มีสภาพคล่องสูงย่อมทำให้การเรียกทรัพย์สินหรือผลประโยชน์คืนย่อมดำเนินการได้ยากเช่นกัน

1.2 ความหมายของการกระทำที่เป็น “การร่ำรวยผิดปกติ”

อย่างไรก็ดี เมื่อถึงเวลาจะต้องกำหนดให้เป็นนิยามว่าการกระทำหรือพฤติการณ์ใดที่ถือเป็น “การร่ำรวยผิดปกติ” แม้ว่าแนวคิดนี้ค่อนข้างจะได้รับการยอมรับทั่วไปในวงกว้างในฐานะเครื่องมือหรือกลไกในการต่อสู้ต่อต้านการทุจริตในรอบกว่าสามสิบปีที่ผ่านมา มีการจัดทำกฎหมายหรือบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน แต่ก็ไม่ปรากฏนิยามหรือการให้ความหมาย (หรือแม้กระทั่งคำศัพท์ที่ใช้ในการเรียกขาน²) ในลักษณะที่ได้รับการยอมรับทั่วไป³ อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามที่จะค้นหาคำนิยามทั่วไปอยู่บ้างจากการพิจารณาเปรียบเทียบจากบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาาระดับระหว่างประเทศ อนุสัญญาาระดับภูมิภาค และกฎหมายภายในของประเทศหรือมลรัฐทั้งหลาย และได้นำเสนอว่าสภาพการณ์หรือการกระทำที่จะเข้าลักษณะการร่ำรวยผิดปกตินั้นน่าจะ ได้แก่ “การได้ประโยชน์จากมูลค่าของความมั่งคั่งซึ่งไม่อาจพิสูจน์ความชอบธรรมของความมั่งคั่งนั้นได้เมื่อพิจารณาเทียบกับแหล่งที่มาของรายได้อันชอบด้วยกฎหมาย (the enjoyment of an amount of wealth that is not justified through reference to lawful income)”

การให้นิยามความหมายข้างต้นอาจแบ่งพิจารณาออกเป็นสองส่วนที่สำคัญ องค์ประกอบส่วนแรกคือ การได้ใช้ประโยชน์จากมูลค่าของความมั่งคั่ง ถูกอธิบายเพิ่มเติมว่าหมายถึงความรวมถึง การได้มา รับมา หรือได้ใช้ประโยชน์ในสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีมูลค่าอันประเมินค่าได้ ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน

² จากความหลากหลายหรือทางเลือกในการกำหนดรูปแบบกลับแตกต่างออกไปหลายลักษณะในแต่ละประเทศ ส่งผลให้พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติมีชื่อเรียกกันต่าง ๆ นานา อาทิเช่น “illicit enrichment” “unexplained wealth” “unusual wealth” “unexplained property” หรือแม้กระทั่งการใช้คำว่า “unjust enrichment” ซึ่งเป็นคำแปลภาษาอังกฤษของหลักทฤษฎีที่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยนั่นเอง.

³ Andrew Dornbierer, ‘Illicit Enrichment: A guide to laws targeting unexplained wealth’ (Basel Institute on Governance, 2021, p.19) <illicitenrichment.baselgovernance.org> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2567.

⁴ เฟิ่งอ่าง 25.

อยู่ตามสมควรว่าสิ่งที่ได้ประโยชน์ไปนั้นครอบคลุมถึงสิ่งใดบ้าง อาจเป็นได้ทั้งทรัพย์สินที่มีรูปร่าง ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง การเพิ่มขึ้นของเงินในบัญชีธนาคาร หรือการได้รับประโยชน์ในความหมาย อย่างกว้างที่รวมไปถึงการปลดหนี้สิน การได้รับบริการที่มีมูลค่าแต่ไม่ได้เสียค่าบริการตอบแทน หรืออาจบัญญัติไปกว้าง ๆ เพียงว่าเป็นการได้ประโยชน์ที่มีมูลค่าอันประเมินได้และมีผลต่อมาตรฐาน การเป็นอยู่ของบุคคลหนึ่ง ๆ⁵

องค์ประกอบอีกส่วนหนึ่งเป็นส่วนที่สอง ได้แก่ (ความมั่งคั่ง) ซึ่งไม่อาจพิสูจน์ความชอบธรรม ของความมั่งคั่งนั้นได้เมื่อพิจารณาเทียบกับแหล่งที่มาของรายได้อันชอบด้วยกฎหมาย ความส่วนนี้ ถูกอธิบายว่าเป็นการกล่าวถึงการปราศจากพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงแหล่งที่มาอันชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เกี่ยวข้องกับคามผิดอาญาของความมั่งคั่งที่ถูกใช้ประโยชน์ ตัวอย่างอาจได้แก่ เงินเดือน ผลกำไร จากการประกอบธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย เงินสวัสดิการเกษียณอายุ การรับมรดก การรับ (จากการให้) หรือเงินกู้ยืมจากธนาคาร⁶

นอกเหนือไปจากความพยายามอธิบายถึงความหมาย นิยาม หรือลักษณะทั่วไปของ “การร่ำรวย ผิดปกติ” แล้ว ยังมีรายละเอียดเพิ่มเติมว่า ในบรรดากฎหมายทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับ กฎหมายภายใน ต่างมีความหลากหลายในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาว่าการกระทำหรือ สภาพการณ์ใดที่นำไปสู่การกำหนดให้เป็น “การร่ำรวยผิดปกติ” อันเห็นควรนำเสนอเป็นเบื้องต้น ดังนี้

(1) ขอบเขตเกี่ยวกับตัวบุคคลที่เป็นเป้าหมาย โดยทั่วไปกฎหมายในเรื่องนี้จะพุ่งเป้าไปที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ และในประเด็นนี้จะมีข้อพึงพิจารณาเพิ่มเติมสองประการคือ ประการแรก จะกำหนดประเภทหรือขอบเขตของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างไร จะรวมเจ้าหน้าที่ในทุกสาขา ไม่ว่าจะ เป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการหรือไม่ จะคำนึงในประเด็นการได้ตำแหน่งมาจากการ เลือกตั้งหรือแต่งตั้งหรือในประเด็นการได้รับค่าตอบแทนจากรัฐ หรือระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างประจำหรือเพียงชั่วคราวระยะเวลา หรือจะให้ครอบคลุมไปถึงบุคคลใดก็ตามซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในงาน สาธารณะ⁷ กับในประการที่สอง จะขยายขอบเขตการบังคับใช้ให้กว้างขึ้นโดยครอบคลุมไปถึงบุคคล ที่มีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยหรือไม่ เพียงไร ในส่วนนี้มีบางรัฐที่ให้กฎหมายนี้ครอบคลุมไปถึงบุคคล ในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ได้รับประโยชน์หรือมีส่วนในการกระทำผิด แต่ก็ยังมีบางรัฐ ที่กำหนดให้กฎหมายครอบคลุมไปถึงบุคคลอื่น ๆ อย่างเป็นการทั่วไปด้วย⁸

⁵ เฟิงอ้าง 25-26.

⁶ เฟิงอ้าง 26.

⁷ Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias and Tammar Berger, *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption* (Washington DC: World Bank, 2012), 13-14.

⁸ เฟิงอ้าง 15.

(2) ขอบเขตของช่วงเวลาที่จะพิจารณาภาวะร่ำรวยผิดปกติ เป็นการกล่าวถึงเวลาที่บุคคลหนึ่งจะต้องรับผิดชอบในการมีภาวะร่ำรวยผิดปกติ อันเป็นการเชื่อมโยงระหว่างการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินกับการมีส่วนร่วมเกี่ยวพันกับการปฏิบัติงานให้แก่ภาครัฐ โดยทั่วไปจะใช้เกณฑ์ในสามแนวทางด้วยกันคือ พิจารณาเฉพาะช่วงเวลาที่คุณคนั้นปฏิบัติงาน หรือกำหนดให้พิจารณาในช่วงระยะเวลาหนึ่งภายหลังจากสิ้นสุดการปฏิบัติงาน หรืออาจจะไม่กำหนดเวลาเริ่มต้นหรือสิ้นสุดได้เลย⁹

(3) ระดับการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สิน การกำหนดไว้ว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นระดับไหนจึงจะถือว่าเป็นการร่ำรวยอย่างผิดปกติ นั้นมีจุดมุ่งหมายให้เป็นหลักประกันว่าบทบัญญัติหรือกลไกในเรื่องนี้จะไม่ถูกนำไปใช้อย่างปราศจากเหตุผลอันสมควร (หรือกลั่นแกล้งกัน) บทบัญญัติส่วนใหญ่จะกำหนดว่า จะต้องมีการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (significant increase) ซึ่งมีข้อพึงพิจารณาสำคัญอยู่สองประการคือ ประการแรกจะวางกรอบอย่างไรสำหรับการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และอีกประการหนึ่งทรัพย์สินใดบ้างหรือหลักฐานประการใดบ้างที่จะถูกนำมาพิจารณา¹⁰

ในประเด็นแรกนั้น จะวางกรอบของการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในลักษณะเชื่อมโยงหรือสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงอื่น โดยมีได้วางกรอบไว้เป็นข้อความที่ตายตัวหรือสมบูรณ์ในตัวเอง ดังเช่น การระบุว่า เป็นการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่ไม่ได้สัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งเงินได้ แต่ก็ไม่ได้กำหนดว่าความไม่ได้สัดส่วนเป็นอย่างไร ปล่อยให้เป็นการดุลพินิจของอัยการผู้ดำเนินคดีหรือศาลที่จะพิจารณา ในบางประเทศศาลจะวางแนวที่เป็นรูปธรรมไว้ เช่น เกินกว่าร้อยละ 10 ของแหล่งเงินได้ ซึ่งการกำหนดเฉพาะเจาะจงไว้เช่นนี้ในตัวกฎหมายอาจจะดีในแง่ของการป้องกันมิให้มีการบิดเบือนใช้ดุลพินิจดำเนินคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ได้ แต่ก็อาจทำให้เกิดข้อวิจารณ์ว่าประเทศนั้น ๆ ยอมรับการทุจริตได้ในระดับหนึ่ง ๆ ถ้าระดับที่กำหนดนั้นไม่ต่ำจนเกินไปนัก¹¹

ในอีกประเด็นหนึ่งนั้น หลายประเทศเลือกกำหนดประเภทของทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับและมักจะกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ อาทิเช่น มูลค่าสุทธิซึ่งจะรวมถึงภาระหนี้สิน (ที่อาจได้รับการปลดหนี้ด้วย) สิทธิใด ๆ หรือบริการที่ได้รับ และการได้รับประโยชน์เช่นนี้อาจรวมไปถึงประโยชน์แก่คู่สมรส ญาติสืบสายโลหิตในลำดับแรกและลงไปถึงลำดับที่สอง หรือแม้กระทั่งการได้ครอบครองหรือมีอำนาจควบคุมเหนือทรัพย์สินใด ๆ ที่ประเมินมูลค่าได้ หรือทรัพย์สินอื่นอันไม่ได้สัดส่วน ฯลฯ ในขณะที่บางประเทศไม่ได้กำหนดประเภทของทรัพย์สินหรือความมั่งคั่ง แต่กลับเลือกใช้

⁹ เฟ็งอ้าง 16-17.

¹⁰ เฟ็งอ้าง 18.

¹¹ เฟ็งอ้าง 18.

คำว่า “มีมาตรฐานการครองชีพหรือดำรงชีพที่ไม่ได้สัดส่วนกับแหล่งรายได้ปกติ” หรือ “มีวิธีการดำรงชีพหรือใช้ชีวิตที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับแหล่งรายได้ปกติ” ซึ่งจะไปแล้วมาตรฐานการครองชีพหรือวิธีการใช้ชีวิตก็นับว่าเป็นการแสดงออกที่ชัดเจนประการหนึ่งของการร่ำรวยผิดปกติที่อาจนำไปสู่การร้องเรียนดำเนินคดีได้ในเบื้องต้น¹²

(4) เจตนาของผู้ถูกกล่าวหา

หากบทบัญญัติในเรื่องการร่ำรวยผิดปกติเป็นการกำหนดขึ้นเป็นความผิดอาญา การระบุเกี่ยวกับเจตนาของผู้กระทำผิดน่าจะมีความสำคัญไม่น้อย แต่จะพบว่ามีเพียงบทบัญญัติในอนุสัญญาระหว่างประเทศของสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เท่านั้นที่ระบุชัดถึงเจตนาของผู้กระทำผิด ในขณะที่บทบัญญัติในอนุสัญญาอื่นและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดแจ้งถึงเจตนาของผู้กระทำผิดได้เลย¹³ ในเรื่องดังกล่าวนี้มีคำอธิบายว่า การละเว้นไม่กล่าวถึงเจตนาในบทบัญญัติเหล่านี้ น่าจะเป็นเพราะเจตนาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกระทำผิดอาญาตามหลักทั่วไปของกฎหมายอาญาอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเขียนหรือระบุคำว่าเจตนาลงไปในทุกกรณีความผิด¹⁴ นอกจากนี้ พึงสังเกตด้วยว่าตามอนุสัญญาสหประชาชาติฉบับดังกล่าว เจตนาในการกระทำผิดที่กำหนดให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการกระทำผิดนั้นอาจพิสูจน์หรือแสดงให้เห็นด้วยการอ้างอิงจากสภาพการณ์ของข้อเท็จจริงเชิงภาววิสัยได้¹⁵

อย่างไรก็ตาม มีผู้วิจารณ์ว่าการละทิ้งไม่เขียนเจตนาไว้ชัดแจ้งในกรณีของบทบัญญัติการร่ำรวยผิดปกติที่เป็นความผิดอาญา อาจทำให้ถูกตีความได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด อันจะส่งผลให้บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกดำเนินคดีได้แม้บุคคลนั้นในความเป็นจริงจะไม่ได้มีความรับรู้ใด ๆ เลยเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่ไม่อาจอธิบายได้ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติความรับผิดโดยเคร่งครัดถูกใช้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวหาอ้างความไม่รู้เพื่อปฏิเสธความรับผิด¹⁶

¹² เฟ็งอ้าง 19.

¹³ เฟ็งอ้าง 21

¹⁴ เฟ็งอ้าง 21.

¹⁵ The United Nations Convention Against Corruption 2010, article 28 states “Knowledge, intent, or purpose required as an element of an offense established in accordance with this convention may be inferred from objective factual circumstances.”

¹⁶ Lindy Muzila, et al. (เชิงอรรถที่ 7) 21.

(5) การปราศจากเหตุผลอันรับฟังได้ (ของการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สิน)

ประเด็นนี้กล่าวได้ว่าเป็นที่ถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์กันมากที่สุดในกรณีการกำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดอาญา เพราะการอธิบายหรือกำหนดความหมายหรือนิยามร่ำรวยผิดปกติว่า “มีการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตัวเขาไม่สามารถอธิบายถึงการได้มาอย่างเป็นเหตุเป็นผลอันรับฟังได้นั้น” ในกฎหมายที่กำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดอาญา จะกำหนดภาระการพิสูจน์อธิบายการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาคนนั้น ๆ รัฐจะเพียงพิสูจน์แสดงการมีอยู่ของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติเท่านั้น การกำหนดเช่นนี้จึงเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายอาญาที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ โดยการผลักภาระการพิสูจน์จากรัฐหรือย้ายไปยังผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด¹⁷

นอกไปจากนี้ ในรัฐหรือประเทศที่กำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางอาญายังต้องเผชิญกับข้อวิพากษ์วิจารณ์บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวว่ามีประเด็นที่อาจขัดหรือแย้งต่อหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการสากลที่มุ่งปรับใช้เพื่อคุ้มครองมนุษย์ทุกคนและอาจจะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐแต่ละประเทศ โดยหลักการสำคัญที่ถูกรื้อถอนว่าได้รับความกระทบกระเทือนจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติก็คือ สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (The presumption of innocence) สิทธิที่จะไม่ให้การปรักปรำตนเอง (Protection against self-incrimination) ซึ่งรวมไปถึงสิทธิที่จะไม่ให้การใด ๆ และหลักความชอบด้วยกฎหมาย (The principle of legality)¹⁸

1.3 การจัดทำกฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติและการจัดแบ่งประเภทของกฎหมาย

จากเหตุผล จุดมุ่งหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ เมื่อได้มีการนำมาบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และในแต่ละรัฐหรือประเทศ จะพบว่ามีหลากหลายต่างกันไปจนแทบจะหาความเป็นสากลไม่ได้ แต่ก็มี ความพยายามที่จะค้นหาลักษณะสำคัญของบรรดาบทบัญญัติในเรื่องนี้และได้มีการนำเสนอ ดังนี้ กฎเกณฑ์ใดที่จะถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการร่ำรวยผิดปกติ (Illicit enrichment Law) จะต้องประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญสองประการคือ ประการแรก เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ศาลที่จะกำหนดสภาพบังคับไม่ว่าในทางอาญาหรือทางแพ่ง หากพบว่า มีพฤติการณ์ของการร่ำรวยผิดปกติเกิดขึ้น¹⁹ ประการที่สอง กฎเกณฑ์ดังกล่าว

¹⁷ Lindy Muzila, et al. (เชิงอรรถที่ 7) 22.

¹⁸ โปรดดู Lindy Muzila, et al. (เชิงอรรถที่ 7) 27-39.

¹⁹ สืบเนื่องจากกฎหมายบางฉบับในบางประเทศ กำหนดให้ พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นเพียงกลไกการรวบรวมพยานหลักฐานที่นำไปสู่การสอบสวนว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น หรือเป็นฐานให้แก่การนำไปสู่การเรียกทรัพย์สินหรือความมั่งคั่งเหล่านั้นคืน กล่าวคือ มิได้กำหนดว่าพฤติการณ์ดังกล่าวสมควรได้รับโทษทางอาญาหรือทางแพ่งหรือในทางปกครอง.

จะต้องไม่วางเงื่อนไขว่า การที่ศาลจะกำหนดสภาพบังคับแก่การร่ำรวยผิดปกตินั้น จะต้องพิสูจน์ให้เห็นก่อนว่ามีการกระทำผิดทางอาญาอันเป็นฐานหรือมูลเหตุของพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ²⁰

นั่นหมายความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องนี้ให้ความสำคัญกับสภาพข้อเท็จจริงของการมีความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นอย่างผิดปกติ โดยมิได้ยึดโยงไปยังการกระทำอันเป็นมูลเหตุหรือมีความสัมพันธ์หรือความเชื่อมโยงหรือเป็นฐานที่มาแก่ความมั่งคั่งที่เกิดขึ้น เพราะวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักของกฎหมายนี้คือการเรียกคืนซึ่งความมั่งคั่งที่ได้ไป อันจะส่งผลในทางอ้อมต่อการปรามไปยังผู้ที่กระทำความผิดว่า หากคุณหวังจะได้ประโยชน์จากการทุจริตหรือความผิดอาญาอื่น แม้คุณจะไม่ได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้น ๆ เพราะไม่มีการดำเนินคดีหรือหลักฐานไปไม่ถึงหรือเพราะเหตุอื่นใด แต่คุณอาจจะไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ จากการกระทำของคุณเลยหาก你不能อธิบายได้ว่า คุณได้ความมั่งคั่งนั้นมาโดยชอบอย่างไร

ในองค์ประกอบประการแรกว่าด้วยการกำหนดสภาพบังคับของศาลนั้น จะเป็นเกณฑ์ที่ผู้นำเสนอชี้แยกออกจากกฎหมายอื่น ๆ ที่อาจมีวัตถุประสงค์ให้ใช้เป็นกลไกในการเริ่มการสอบสวนหรือเป็นพยานในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริต หรือใช้เป็นจุดเริ่มต้นกำหนดให้ผู้มีทรัพย์สินผิดปกติเปิดเผยข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับแหล่งที่มาของความมั่งคั่งเพื่อนำไปสู่การเรียกทรัพย์สินคืนในกระบวนการพิจารณาคดีอื่นต่อไป โดยมีได้ให้อำนาจศาลในการกำหนดสภาพบังคับที่เป็นการลงโทษทางใดทางหนึ่งแก่บุคคลผู้ถือครองทรัพย์สินแต่ประการใด²¹

ในองค์ประกอบเกี่ยวกับการไม่คำนึงถึงการกระทำอันเป็นมูลเหตุหรือฐานที่มาของการร่ำรวยผิดปกตินั้น องค์ประกอบข้อนี้มีเพื่อแยกกฎหมายชนิดนี้ออกจากกฎหมายอื่นที่คล้ายคลึงกันมาก นั่นคือกฎหมายว่าด้วยการเรียกทรัพย์สินคืน (Asset recovery laws) ซึ่งตัวอย่างที่ชัดคือกฎหมายว่าด้วยการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการยึดทรัพย์สินที่ไม่ต้องกำหนดความผิด (Non-conviction based confiscation laws) เพราะโดยทั่วไปกฎหมายเหล่านี้จะกำหนดให้มีคำพิพากษาของการกระทำผิดก่อนหรือรัฐต้องพิสูจน์ความมีอยู่ของการกระทำผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกันหรือเป็นมูลเหตุแก่การได้ทรัพย์สินหรือพิสูจน์ถึงที่มาอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของทรัพย์สิน และในประเด็นดังกล่าวนี้เองที่กฎหมายว่าด้วยการร่ำรวยผิดปกติที่เป็นความผิดอาญาจะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าอาจจะกระทบกระเทือนหลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์และหลักสิทธิที่จะไม่ให้การใด ๆ ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง²²

²⁰ Andrew Dornbierer (เชิงอรรถที่ 3) 27.

²¹ เฝิงอ่าง 28 – 29.

²² เฝิงอ่าง 29.

จากการสำรวจในปี ค.ศ. 2021 พบว่า นับจากจุดเริ่มต้นของการเสนอให้มีกฎหมายในสาธารณรัฐอาร์เจนตินาช่วงทศวรรษ 1930 กฎหมายในเรื่องดังกล่าวเริ่มปรากฏขึ้นในแถบทวีปเอเชียช่วงทศวรรษที่ 1950 – 1970 โดยเริ่มจากการมีกฎหมายข้อบังคับสำหรับข้าราชการของฮ่องกงช่วงต้นทศวรรษ 1950 ไปสู่การมีกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (1955) สาธารณรัฐอิสลามปากีสถาน (1960) สาธารณรัฐอินเดีย (1964) และฮ่องกง ที่ประกาศใช้กฎหมายในปี ค.ศ. 1971 ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายเรื่องนี้ในสาธารณรัฐอียิปต์ (1975) สาธารณรัฐเซเนกัล (1981) เนการาบรูไนดารุสซาลาม (1982) คิวบา (1987) สาธารณรัฐตุรกี (1990) สาธารณรัฐไนเจอร์ (1992) เครือรัฐออสเตรเลีย (2000) สาธารณรัฐเคนยา (2003) และราชอาณาจักรกัมพูชา (2007) จนมาในปี ค.ศ. 2010 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (the United Nations Convention Against Corruption 2010) ในมาตรา 20 มีข้อกำหนดเสนอแนะให้สมาชิกจัดทำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยความผิดทางอาญาสำหรับพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่สามารถอธิบายการได้มาโดยชอบ หากนับจนถึงปัจจุบัน (2021) มีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติใช้บังคับอยู่ใน 98 ประเทศ (ยังไม่นับรวมบรรดากฎหมายอื่นว่าด้วยการเรียกคืนทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความหมายที่กล่าวไว้ข้างต้นอีกจำนวนหนึ่ง) และจากจำนวน 98 ประเทศนี้ หากพิจารณาเชิงภูมิรัฐศาสตร์จะพบว่ามีอยู่ในพื้นที่เอเชียแปซิฟิก 36 ประเทศ พื้นที่แอฟริกัน 35 ประเทศ พื้นที่อเมริกาเหนือ-กลาง-ใต้ 25 ประเทศ และอยู่ในยุโรป 2 ประเทศเท่านั้น²³

ในบรรดาเหล่ากฎหมายว่าด้วยพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติที่ประกาศใช้ในประเทศต่าง ๆ มีทั้งที่กำหนดสภาพบังคับทางอาญาให้แก่พฤติการณ์ดังกล่าว หรืออาจเป็นเพียงสภาพบังคับทางแพ่ง หรือสภาพบังคับทางปกครองแก่ผู้มีสภาพทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติซึ่งจะขึ้นอยู่กับนิตินโยบายของแต่ละประเทศหรือเขตการปกครอง นอกจากนี้ หลายประเทศอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้รัฐต้องพิสูจน์ว่ามีเหตุอันสมควรที่จะสงสัยหรือเชื่อว่าอาจมีอาชญากรรมเกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับภาวะการร่ำรวยผิดปกตินั้น บางประเทศอาจใช้เงื่อนไขบางประการซ้อนกัน ด้วยเหตุนี้ การจัดกลุ่มหรือแบ่งประเภทของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้ออกให้เด็ดขาดชัดเจนจึงไม่ง่าย อย่างไรก็ตาม มีผู้เสนอแบ่งประเภทของกฎหมายในเรื่องนี้โดยใช้เกณฑ์ที่ต่างกันในการแยกประเภทดังนี้²⁴

(1) กลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้มีสภาพบังคับทางอาญา (criminal illicit enrichment law) แก่ผู้มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติกับกลุ่มกฎหมายที่กำหนดไม่ใช้สภาพบังคับทางอาญา (non-criminal illicit enrichment law) แก่ผู้มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ในเบื้องต้น หากกฎหมายที่พิจารณาไม่ได้ให้อำนาจแก่ศาลในการที่จะกำหนดสภาพบังคับแก่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ามีภาวะร่ำรวยผิดปกติ

²³ เพิ่งอ้าง 21 – 24.

²⁴ โปรตุเกส เสิงอรรถที่ 3, 34-38.

กฎหมายนั้นจะไม่ถูกจัดประเภทว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ แต่อาจมีลักษณะเป็นได้เพียงกฎหมายที่ใช้ในการเรียกทรัพย์สินคืน (Asset recovery law) เท่านั้น

กลุ่มกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางอาญาจะกำหนดให้ผู้มีสภาวะร่ำรวยผิดปกติเป็นความรับผิดทางอาญา โดยดำเนินกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกำหนดสภาพบังคับเป็นโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิด อันได้แก่ การจำคุก และการปรับ²⁵ อนึ่ง ประเทศที่ประกาศใช้กฎหมายนี้เลือกใช้มาตรการที่มีสภาพบังคับทางอาญาแก่การร่ำรวยผิดปกติเป็นส่วนใหญ่ และกลุ่มนี้มักจะเป็นกลุ่มกฎหมายที่ใช้สภาพบังคับที่มีใช้สภาพบังคับทางอาญา ส่วนใหญ่จะเลือกใช้มาตรการทางแพ่ง และดำเนินกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกำหนดสภาพบังคับโดยใช้คำสั่งศาลสั่งให้บุคคลที่มีสภาวะร่ำรวยผิดปกติชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐ ในจำนวนที่ศาลเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจอธิบายถึงที่มาของทรัพย์สินของตนเองนั้นได้²⁶

สำหรับกลุ่มกฎหมายที่ไม่ใช้ทางสภาพบังคับทางอาญาหรือทางแพ่ง แต่ใช้สภาพบังคับทางปกครอง (Administrative illicit enrichment law) นั้น ผู้จัดกลุ่มกฎหมายไม่ได้ให้คำอธิบายไว้และระบุว่า มีเพียงสองประเทศ คือ สาธารณรัฐแองโกลา และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล เท่านั้น²⁷ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากตัวอย่างของบทบัญญัติของทั้งสองประเทศดังกล่าวจะพบว่า สภาพที่ใช้บังคับแก่ผู้กระทำผิดจะได้แก่ การสูญเสียซึ่งประโยชน์หรือจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย การชำระค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนหากรัฐได้รับความเสียหาย การชดเชยค่าปรับไม่เกินสามเท่าของมูลค่าทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติ การห้ามเข้าทำสัญญาใด ๆ กับองค์กรของรัฐ การห้ามรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร²⁸ การพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ และการถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นระยะเวลาหนึ่ง²⁹ เป็นต้น

(2) กลุ่มกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขให้รัฐต้องพิสูจน์ว่ามีเหตุอันสมควรที่จะสงสัยหรือเชื่อว่า อาจมีอาชญากรรมเกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับภาวะการร่ำรวยผิดปกติก็จะถูกเรียกว่า qualified illicit enrichment law กับกลุ่มที่ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว ในการใช้เกณฑ์เงื่อนไขของประเภทกฎหมายกลุ่มที่สอง จะต้องไม่สับสนกับสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย illicit enrichment law ที่กล่าวมาข้างต้นก่อนหน้านี้ กล่าวคือ จะต้องไม่มีบทบัญญัติวางเงื่อนไขว่า ก่อนที่จะกำหนดสภาพบังคับแก่ผู้กระทำผิดนั้น รัฐจะต้องพิสูจน์ว่ามี การกระทำผิดทางอาญาอันเป็นที่มาของพฤติการณ์ร่ำรวย

²⁵ เฟ็งอ้าง 31 - 34.

²⁶ เฟ็งอ้าง 33 - 34.

²⁷ Andrew Dornbierer (เชิงอรรถที่ 3) 105 - 107.

²⁸ เฟ็งอ้าง 105.

²⁹ เฟ็งอ้าง 106 - 107.

ผิดปกตินั้น เพราะกรณีของ qualified illicit enrichment law จะเป็นเงื่อนไขเพียงพิสูจน์ว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าอาจมีความเกี่ยวพัน ไม่ต้องถึงขนาดพิสูจน์ให้เห็นว่ามีกระทำความผิดอันเป็นฐานของการได้มาซึ่งทรัพย์สิน

อนึ่ง มีข้อควรพิจารณาด้วยว่า ไม่ว่าจะกฎหมายว่าด้วยการร่ำรวยผิดปกติจะใช้สภาพบังคับใด แต่ก็อาจจะเข้าข่ายเป็นหรือไม่เป็น qualified illicit enrichment law ซึ่งขึ้นอยู่กับนิติบัญญัติของแต่ละประเทศ ทำให้ท้ายที่สุด ในภาคผนวกรวบรวมบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้จัดกลุ่มกฎหมายจึงแบ่งย่อยออกเป็น Criminal illicit enrichment law, Qualified criminal illicit enrichment law, Administrative illicit enrichment law, Civil illicit enrichment law and Qualified civil illicit enrichment law และในบรรดากฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ ณ ปี ค.ศ. 2021 หากพิจารณาเชิงปริมาณแล้ว กลุ่มกฎหมายที่ใช้สภาพบังคับทางอาญาเป็นกลุ่มใหญ่มีจำนวนมากที่สุด รองลงมา ก็จะเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางแพ่งให้รัฐมีหน้าที่พิสูจน์มากขึ้น กฎหมายที่มีสภาพบังคับทางแพ่ง กฎหมายที่มีสภาพบังคับทางอาญาที่ให้รัฐมีหน้าที่พิสูจน์มากขึ้น และกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางปกครองมีจำนวนน้อยสุด

2. วิวัฒนาการของบทบัญญัติ “การร่ำรวยผิดปกติ” ในระบบกฎหมายไทย

1. บทบัญญัติเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกตินั้น ปรากฏเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518³⁰ มาตรา 20 ซึ่งเป็นกลไกสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป³¹ และมาตรา 21 โดยมาตราหลังจะเป็นกลไกเพิ่มเติมเฉพาะสำหรับข้าราชการตุลาการ

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 52 หน้า 1 (3 มีนาคม 2518).

³¹ มาตรา 20 เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

มติของคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่า ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกตินั้นให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้เห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ในกรณีนี้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

อนึ่ง มีข้อนำสังเกตเกี่ยวกับบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้ว่าไม่ปรากฏในร่างที่เสนอมาจากรัฐบาลขณะนั้น (รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์) แต่ปรากฏในร่างอีกสองฉบับของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ร่างของพันเอกสมคิด ศรีสังคมกับคณะ³² และร่างของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ กับคณะ³³)³⁴

เมื่อพิจารณาจากขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริตขณะนั้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นสำคัญ โดยการกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกตรวจสอบไว้ที่ผู้รับเงินเดือนประจำ ไม่ว่าจะป็นข้าราชการประจำ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้าง และรวมไปถึงบรรดากรรมการหรืออนุกรรมการของหน่วยงานเหล่านั้น กำหนดลักษณะสภาพบังคับของการมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ (การไต่ออกซึ่งหมายถึงการสิ้นสุดสภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การสิ้นสุดการจ้างงาน) และผู้มีอำนาจสั่งลงโทษกรณี que เห็นว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติที่กำหนดให้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในวงราชการ (คือนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ต่างไปจากกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบที่ส่งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาสอบสวนและสั่งลงโทษ) จึงเห็นว่ามาตรา 20 ของกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2518 มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางวินัยสำหรับพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์

³² ร่างมาตรา 17 เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวน และให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไต่ออก

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกตินั้นให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ

³³ ร่างมาตรา 17 เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวน และให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไต่ออก

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกตินั้นให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ

³⁴ คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, 'เอกสารประกอบประชุมเรื่องร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.' <<https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/290143>> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2567.

ลักษณะหนึ่ง มิได้เป็นการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาหรือพาดพิงไปในทางอาญา เพียงแต่บทบัญญัติดังกล่าวถูกนำมากำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในวงราชการ มิได้อยู่ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐดังเช่นความผิดทางวินัยลักษณะอื่น ๆ และสำหรับกระบวนการตรวจสอบการมีพฤติการณ์เช่นว่านี้ กฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้กำหนดให้มีกระบวนการสอบสวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการสินทรัพย์หนี้สินและให้โอกาสในการโต้แย้งต่อผู้ว่าราชการยี่สิบในทางที่ชอบหรือไม่ ประการใด ก็ได้มีการกำกับมติของคณะกรรมการไว้ด้วยว่า หากจะวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกร้องผิดปกติ มติของคณะกรรมการจะต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมดก่อนที่จะรายงานให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป

จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 20 เป็นการกำหนดความผิดทางวินัยลักษณะหนึ่งขึ้นเป็นพิเศษแตกต่างไปจากทั้งความผิดวินัยทั่วไปที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐฉบับอื่น (ในแง่เนื้อหาของความผิดวินัย กระบวนการสอบสวนและกระบวนการสั่งลงโทษทางวินัย) และทั้งความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ในแง่เนื้อหาของความผิดวินัย กระบวนการสอบสวนและกระบวนการสั่งลงโทษทางวินัย) กล่าวคือ เป็นความผิดวินัยที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษ อยู่ภายใต้การริเริ่มดำเนินการ สอบสวน และสั่งลงโทษไปจากส่วนกลางทั้งกระบวนการนั่นเอง

2. จากที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าร่างของรัฐบาลผู้เสนอร่างกฎหมายไม่ปรากฏกลไกนี้ ผู้เขียนไม่เชื่อว่าบุคคลในรัฐบาลขณะนั้นจะไม่คำนึงถึงเรื่องการรั่วรัวผิดปกติ เพียงบุคคลในรัฐบาลขณะนั้นอาจจะยังมีความไม่แน่ใจในกลไกนี้ในฐานะที่เป็น “เรื่องใหม่” อาจมีประเด็นให้พิจารณาได้ว่าการรั่วรัวผิดปกตินั้น เป็นกรณีทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือเป็นคนละเรื่องกัน เป็นคดีอาญาหรือไม่ สมควรที่จะกำหนดกลไกให้เหมาะสมมีประสิทธิภาพอย่างไร จะสอบสวนอย่างไร จะเพียงชี้มูลแล้วส่งกลับไปให้ต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาสอบสวนทางวินัย (ตั้งกรณีทุจริตประพฤติมิชอบ) หรือจะจัดการเองโดยตรงจากส่วนกลางให้เสร็จสิ้นกระบวนการไปเลย ฯลฯ และร่องรอยของความไม่แน่ใจ ลังเลของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขณะนั้น ก็ปรากฏให้เห็นในต้วบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะของความผิดวินัยของการรั่วรัวผิดปกติ ในสองลักษณะ ประการแรกในร่างของสมาชิกฯ นั้น กำหนดว่า หากผู้ถูกกล่าวหาแสดงไม่ได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต แต่ในต้วบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ” ประการที่สอง ในขั้นตอนของการให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น ในต้วบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายกำหนดให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ในขณะที่ร่างของสมาชิกฯ ไม่ปรากฏบทบัญญัติเช่นนั้น และไม่นำเรื่องทรัพย์สินซึ่งเป็นสภาพบังคับในทางกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ซึ่งน่าจะเป็นเพราะความไม่แน่นอนใจว่ามีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอาญาหรือไม่ อย่างไรนั่นเอง

3. ในปี พ.ศ. 2530 ได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530³⁵ และได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติกรณี ร่ำรวยผิดปกติ ในหลายประการที่สำคัญคือ ประการแรก จากเดิมที่กล่าวถึงเฉพาะพฤติการณ์ร่ำรวย ผิดปกติ การแก้ไขคราวนี้ให้รวมถึงกรณี “มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ”³⁶ ประการที่สอง กำหนด กระบวนการสืบสวนสอบสวนให้เป็นกิจจะลักษณะมากขึ้น อาทิเช่น ให้มีการพิจารณาถึงการมีมูล เพียงพอรับไว้พิจารณาหรือไม่ กำหนดขั้นตอนให้มีการแสดงรายการทรัพย์สินหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา กำหนดให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาและให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง³⁷ ประการที่สาม หากได้ วินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยไม่สามารถชี้แจงว่าได้มาโดยชอบ จะถือว่า เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหา นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ³⁸ ประการที่สี่ การพิจารณา สั่งลงโทษของนายกรัฐมนตรีมีกรอบกว้างขึ้นว่าอาจสั่งไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก³⁹

4. หากจะสรุปจากการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 เห็นว่า ยังคงยึดถือหรือเป็นไปตามหลักการเดิม กล่าวคือ พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ (รวมถึงการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น) ยังคงเป็นความผิดทางวินัย ลักษณะพิเศษที่มีกระบวนการสอบสวนจากหน่วยงานกลาง (ป.ป.ป.) และสั่งลงโทษทางวินัยมาจาก ส่วนกลาง (นายกรัฐมนตรี) หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการใด ๆ อันต่างไปจากกรณีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบลักษณะอื่น ๆ เพียงแต่ มีความชัดเจนมากขึ้นโดยกำหนดให้พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ เป็นความผิดฐานกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

5. ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 เมื่อมีการปรับปรุงระบบการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาพรวม ภายหลังกฎรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เรื่องราวเกี่ยวกับพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ (เฉพาะกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ได้ถูกปรับปรุงพัฒนาเพิ่มเติมไปจากกฎหมาย ป.ป.ป. ฉบับปี พ.ศ. 2530 ไปในทิศทางดังต่อไปนี้

³⁵ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 104 ตอนที่ 215 หน้า 1 (28 ตุลาคม 2530)

อนึ่ง ในการปรับปรุงกฎหมายคราวนี้ ในส่วนของขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย ได้มีการกำหนดและขยาย ขอบเขตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกมาตรการต่าง ๆ ใช้บังคับให้ชัดเจนมากขึ้น กับให้กินความรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน และผู้ใหญ่บ้านด้วย.

³⁶ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

³⁷ มาตรา 20 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

³⁸ มาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

³⁹ มาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

ประการแรก ได้มีการอธิบายความหมายของคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” กับ “มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” ไว้ในบทนิยามของกฎหมายเป็นครั้งแรกและเป็นการกำหนดให้มีความเชื่อมโยงสืบเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาด้วย⁴⁰

ประการที่สอง กำหนดกลไกที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดหรืออายัดซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติไว้เป็นการชั่วคราวระหว่างการตรวจสอบเพื่อป้องกันการโอน ยักยอก แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สินเหล่านั้น⁴¹

ประการที่สาม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติจากเดิมที่ให้ดำเนินการรายงานให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งลงโทษ เปลี่ยนเป็นให้แจ้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อสั่งลงโทษ โดยโทษจะเหลือเพียงให้สั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกเท่านั้น ไม่มีกรณีให้ออกตามที่เคยปรากฏในกฎหมาย ปี พ.ศ. 2530

และในประการสุดท้าย ผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติจะถือว่ามี “ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่” คงเพื่อให้สอดคล้องตอกันกับฐานความผิดในระบบวินัยของข้าราชการ ต่างจากเดิมที่ในปี พ.ศ. 2530 ใช้คำว่า “ความผิดฐานกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” และพฤติการณ์ตามกฎหมายปี พ.ศ. 2542 จะถูกเรียกว่าร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น ไม่มีคำว่า “หรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ” ดังที่เคยปรากฏในกฎหมาย ปี พ.ศ. 2530 แต่ประการใด⁴²

จะเห็นว่าการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในปี พ.ศ. 2542 มิได้เปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติแต่ประการใด ยังคงให้เป็นความผิดทางวินัยที่ดำเนินการสอบสวนเบ็ดเสร็จมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังเดิม เปลี่ยนเพียงผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด กำหนดนิยามความหมายของพฤติการณ์ให้ปรากฏในกฎหมายกำหนดฐานความผิดวินัยเสียใหม่ นอกนั้นยังคงเป็นไปตามหลักการของกลไกที่ใช้มาตั้งแต่เริ่มแรกในกฎหมาย ป.ป.ป.

6. ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นครั้งที่สอง⁴³ ในคราวนี้ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติไว้ด้วยว่า หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ถูกลงโทษทางวินัยไปแล้ว แต่ต่อมาปรากฏว่ามีคำสั่งศาลอันเป็นที่สุดให้ยกคำร้องที่อัยการยื่นขอให้ทรัพย์สินของผู้กล่าวหาตกเป็นของแผ่นดิน ให้ผู้บังคับบัญชา

⁴⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁴¹ มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁴² มาตรา 80 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

ของผู้ถูกกล่าวหายกเลิกคำสั่งลงโทษและดำเนินการให้ผู้นั้นได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายหรือ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา หรือตามมติคณะรัฐมนตรีกรณีไม่มีกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง⁴⁴ เป็นที่น่าสนใจว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ท่านหนึ่งได้เคยท้วงติงไว้แต่ในขณะที่ได้พิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วย ป.ป.ป. เมื่อ ปี พ.ศ. 2518 ว่าจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยไปแล้ว หากต่อมาศาลสั่งยกคำร้องของ พนักงานอัยการที่ขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเท่ากับว่า ไม่เป็นการร่ำรวยผิดปกติ แต่ในตัวกฎหมายกลับไม่มีบทบัญญัติเยียวยาแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกไล่ออกจาก ราชการไปแล้ว แต่ด้วยความเร่งรีบในการพิจารณาขณะนั้นฝ่ายรัฐบาลขอให้ผ่านกฎหมายไปก่อน และให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาหลังจากนั้นที่จะพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป⁴⁵ นั้นหมายความว่า บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลดังเช่นกรณีนี้ใช้เวลากว่า 40 ปี จึงจะได้รับการบรรจุไว้เป็นกฎหมาย

7. ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ออกมาใช้บังคับแทนกฎหมาย ฉบับปี พ.ศ. 2542 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญโดยเฉพาะการให้ยกเลิกคำนิยามเกี่ยวกับ “มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” แต่ให้ไปอยู่ในนิยามความหมายของคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” แต่ยังคง ความเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาเอาไว้⁴⁶ และคงต้องกล่าวว่กลไกอื่น ๆ นอกไปจากนั้น ยังคงเป็นไปตามหลักการหรือแนวทางล่าสุดตามที่ปรากฏในกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2542 แทบทั้งสิ้น จะมีต่างไปบ้างก็คงเป็นการปรับปรุงถ้อยคำต่าง ๆ ให้กระชับหรือมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 26 ก หน้า 1 (18 เมษายน 2554).

⁴⁴ มาตรา 81/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

⁴⁵ มารุต บุนนาค ‘วิจารณ์กฎหมาย ป.ป.ป.’ (หน้า 443 - 444) <http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv17n3_06.pdf> สืบค้นเมื่อ วันที่ 11 เมษายน 2567.

⁴⁶ มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย.

8. โดยสรุปแล้วกรณีเกี่ยวกับข้าราชการที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกตินั้น นับแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ระบบกฎหมายไทยในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตถือว่าเป็นพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ ไม่เหมาะสมไม่ควร โดยกำหนดให้เป็นพฤติกรรมหรือการกระทำที่ผิดวินัยอย่างหนึ่ง และการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวนี้ดำเนินการโดยหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาตั้งแต่แรก และให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยไปเลย โดยไม่ต้องส่งกลับไปให้ต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ดำเนินการสอบสวนวินัยกับพิจารณาสั่งลงโทษดังกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบอื่น ๆ หากจะกล่าวไว้ในระบบกฎหมายไทยถือว่าการมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางวินัยประเภทหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มของความผิดทางวินัยฐานทุจริตหรือประพฤติมิชอบก็ไม่คงผิดนัก ส่วนประเด็นที่ว่าทำไมยังคงให้การสอบสวนก็ดี การพิจารณาสั่งลงโทษก็ดี ยังคงอยู่ในอำนาจของหน่วยงานกลางนั้น เห็นว่า ผู้พิจารณาออกกฎหมายขณะนั้นคงเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ (ซึ่งเห็นเป็นประจักษ์ชัดในชั้นพิจารณา ร่างกฎหมายที่รัฐบาลไม่เสนอมาแต่ถูกเพิ่มเติมจากร่างของสมาชิกสภาฯ) เป็นเรื่องดำเนินการได้ไม่ยุ่งยาก และอาจมีปริมาณเรื่องให้ดำเนินการไม่มากนัก จึงฝากงานนี้ไว้กับหน่วยงานกลางเพื่อรอการคลี่คลายตัวหรือพัฒนาการของแนวคิดและกระบวนการที่เกี่ยวข้องไปก่อนระยะหนึ่ง และหากพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกรณีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว จะพบว่า จวบจนถึงปัจจุบันหลักการสำคัญดังกล่าวนี้ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไป คงถูกกำหนดให้เป็นความผิดวินัยฐานหนึ่ง (ทุจริตต่อหน้าที่) สภาฯ บังคับคงประกอบไปด้วยการไล่ออก (เท่านั้น) และการให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องตกเป็นของแผ่นดิน โดยอำนาจสอบสวนดำเนินการและวินิจฉัยยังคงเป็นอำนาจของหน่วยงานกลาง (ป.ป.ช.) แต่อำนาจในการสั่งลงโทษไล่ออกให้เป็นของผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา (ตามที่แก้ไขในปี พ.ศ. 2542)

9. หากจะนับจากวันที่ระบบดังกล่าวนี้เข้ามาสู่ระบบกฎหมายไทยจวบจนถึงเวลา ณ ปัจจุบัน หลักการสำคัญที่ให้พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางวินัยเฉพาะสำหรับข้าราชการ ได้ถูกขยายผลนำไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกือบทุกประเภท มีพัฒนาการจากกฎเกณฑ์ที่ไม่ซับซ้อนไปสู่ความละเอียดของขั้นตอนการดำเนินงาน จากขอบเขตความหมายที่ยังไม่ชัดเจนไปสู่ความกระชับที่ลงตัว มีการสร้างกลไกดำเนินการใหม่ ๆ กักการเสริมอำนาจเพื่อเพิ่มเชี่ยวชาญให้แก่หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเรื่องนี้ (ป.ป.ช.) ตลอดจนการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนทั่วไปและภาคประชาสังคมทั้งหลาย คงปฏิเสธไม่ได้ว่ากลไกทางกฎหมายกรณีการร่ำรวยผิดปกติเป็นทั้งเครื่องมือในการเฝ้าระวัง สอดส่อง ชี้ช่อง และป้องกัน ปราบปรามการทุจริตทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศที่ไม่อาจขาดไปได้เลยในปัจจุบัน

3. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567

1. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 122 วรรคสาม⁴⁷ เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติไว้เป็นการเฉพาะ อันแสดงให้เห็นถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นธรรมในการรักษาดุลยภาพระหว่างการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีความร้ายแรง เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง โดยมีเหตุผลอันเป็นสาระสำคัญดังนี้

ประการแรก บทบัญญัติว่าด้วยการร่ำรวยผิดปกติตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น เป็นมาตรการที่มีลักษณะพิเศษที่ใช้ในการต่อต้านทุจริต เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการแสวงหาพยานหลักฐาน ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการตามมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003⁴⁸

ประการที่สอง มาตรา 122 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้าง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ความผิดทางวินัยที่จะใช้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ และกำหนดโทษสำหรับความผิดวินัยโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบราชการและความเชื่อมั่นของภาครัฐ

⁴⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

มาตรา 122 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้นำความในมาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 119 มาตรา 120 และมาตรา 121 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป โดยให้นำความในมาตรา 80 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีมติวินิจฉัยเพื่อส่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ฯลฯ

⁴⁸ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 หน้า 7.

อย่างร้ายแรง ไม่ควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยติดปึกติอยู่ในระบบราชการต่อไป จึงนับเป็นมาตรการหรือกลไกพิเศษของกฎหมายที่เพิ่มประสิทธิภาพการปราบปรามการทุจริตที่ซับซ้อน ยากต่อการตรวจสอบการกระทำความผิดและการทุจริตที่มักดำเนินการโดยวิธีปกปิด มุ่งตัดวงจร และทำลายแรงจูงใจในการประกอบอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนสูงเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐกับสังคมส่วนรวม⁴⁹

ประการที่สาม ในกระบวนการไต่สวนเพื่อวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือไม่นั้น มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนตั้งแต่ขั้นการรวบรวมหลักฐานเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอก่อนแจ้งข้อกล่าวหา ไปจนถึงกระบวนการไต่สวนก่อนมีคำวินิจฉัย (ตามมาตรา 46 – มาตรา 75) ที่รอบคอบและครอบคลุม โดยที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ มีโอกาสโต้แย้งพยานหลักฐาน กับแสดงพยานหลักฐานของตนเองได้อย่างเต็มที่ตามหลักการฟังความสองฝ่ายเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงกับความจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งกระบวนการเช่นนี้ถูกใช้บังคับกับการไต่สวนและชี้มูลความผิดทุกกรณีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)⁵⁰

ประการที่สี่ สำหรับกลไกที่กำหนดว่า หากผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถพิสูจน์ถึงการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นได้ ให้ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติแล้วให้ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นให้อัยการสูงสุดภายใน 30 วัน เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและขอให้ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน จากนั้นวรรคสาม ให้แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อสั่งลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดกระบวนการสอบสวนการวินิจฉัย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ หน่วยงานต้นสังกัดไม่จำเป็นต้องทำการสอบสวนทางวินัยอีก การให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกโดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่นั้น เป็นการบัญญัติให้บุคคลต้องรับผลจากการกระทำความผิดของตนในทางวินัย มิให้การลงโทษทางวินัยเกิดความล้าหลัง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ มีใช้การสั่งลงโทษไล่ออกตามกฎหมายบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามปกติ⁵¹

⁴⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 หน้า 8.

⁵⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 หน้า 9.

⁵¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 หน้า 9.

ประการที่ห้า มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับความเป็นธรรม โดยองค์กรตุลาการอีกด้วย กล่าวคือ หากศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ยกคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มีบทบัญญัติกำหนดให้ ส่งเพิกถอนคำสั่งโดยเร็ว และให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และประโยชน์อื่นใดที่พึงได้รับ ถ้ามิได้ถูกไล่ออกหรือถอดถอน⁵²

2. อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากความเห็นส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคดีเดียวกันนี้ พบว่ามีการให้เหตุผลบางส่วนที่สนับสนุนเพิ่มเติมคำวินิจฉัยกลาง ดังนี้

ประการแรก มาตรา 122 วรรคสาม บัญญัติให้ถือว่าเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งบัญญัติเหตุแห่งความผิดวินัยอย่างร้ายแรงลงโทษออกได้ จึงเป็นการดำเนินการทางวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หากข้าราชการที่ถูกลงโทษเห็นว่าไม่ถูกต้องย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง⁵³

ประการที่สอง มาตรา 122 วรรคสาม เป็นมาตรการหรือกลไกพิเศษของกฎหมายที่เพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตที่ซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบการทำความผิดและการทุจริตที่มักดำเนินการโดยวิธีปกปิด โดยมุ่งตัดวงจรและทำลายแรงจูงใจในการประกอบอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนสูง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐกับสังคมส่วนรวมโดยสร้างฐานความผิดทางวินัยมาใช้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวญผิดปกติ อีกทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่สามารถชี้แจงที่มาหรือแสดงรายได้อันชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินหรือที่ได้มาที่มีความเกี่ยวพันกับสถานะ ตำแหน่ง หรืออำนาจหน้าที่อย่างไร เนื่องจากการร้ายวญผิดปกติมีผลกระทบต่อระบบราชการและความเชื่อมั่นของภาครัฐอย่างร้ายแรง จึงไม่ควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวญผิดปกติอยู่ในระบบราชการ โดยให้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการต่อไป⁵⁴

ประการที่สาม โดยเหตุที่การลงโทษทางวินัยที่ไล่ออกจากราชการต้องเป็นกรณีที่ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งการร้ายวญผิดปกติโดยลำพังที่ไม่มีมูลความผิดฐานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ย่อมไม่เป็นความผิดร้ายแรง ไม่อาจลงโทษไล่ออกผู้นั้นได้ทั้งที่บุคคลนั้นไม่สมควรอยู่ในระบบราชการต่อไปแล้ว มาตรา 122 วรรคสาม ที่ให้ถือว่าการร้ายวญผิดปกติเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ก็เพื่อให้การกระทำนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อสั่งลงโทษผู้ที่ร้ายวญผิดปตินั้นให้ออกจากราชการต่อไป⁵⁵

⁵² คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 หน้า 10.

⁵³ ความเห็นส่วนตัว นายจรินดี หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 3-4.

⁵⁴ ความเห็นส่วนตัว นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 4.

⁵⁵ ความเห็นส่วนตัว นายวิรุฬห์ แสงเทียน, หน้าเดียวกัน.

ประการที่สี่ มาตรา 122 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนและได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชนเช่นเดียวกัน แม้มาตรา 122 จะกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ในลักษณะของการให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ และมาตรา 122 วรรคหก กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่โดยไม่ต้องสอบสวนอีก เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลักษณะของการกระทำผิดวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา เพื่อมิให้การลงโทษทางวินัยเกิดความลักลั่นและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ⁵⁶

ประการที่ห้า มาตรา 122 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการ หน้าที่และอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ มิใช่การลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา⁵⁷

ประการที่หก มาตรา 122 วรรคสาม มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถพิสูจน์ถึงที่มาของทรัพย์สินว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือโดยสุจริตเท่านั้น จึงเป็นการดำเนินการทางวินัยมิใช่การดำเนินการระบวรการยุติธรรมในทางอาญา การกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งไม่อาจถือว่าเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิด และไม่เป็นการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดโดยยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด⁵⁸

ประการที่เจ็ด การตรากฎหมายให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นพฤติการณ์ที่ต้องห้ามสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐสอดคล้องกับหลักการตามมาตรฐานที่นานาประเทศให้การยอมรับว่าเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริต เป็นกรณีที่ถือเอาว่าการสะสมเพิ่มพูนขึ้นของสินทรัพย์ที่ไม่อาจอธิบายได้นี้ เป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริต หลายประเทศถือเอาการร่ำรวยผิดปกติเป็นรูปแบบเบื้องต้นของการทุจริตควบคู่ไปกับการเรียกหรือรับสินบน การยกยอกฉ้อฉลทรัพย์สินของรัฐ การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้ประโยชน์อันมิชอบ และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ จึงมีทั้งประเทศที่กำหนดให้เป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษทางอาญา หรืออาจเป็นเพียงสภาพบังคับที่มีใช้ทางอาญา หรือสภาพบังคับทางปกครอง

⁵⁶ ความเห็นส่วนตัว นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 6.

⁵⁷ ความเห็นส่วนตัว นายสุเมธ รอยกุลเจริญ, หน้า 8.

⁵⁸ ความเห็นส่วนตัว นายสุเมธ รอยกุลเจริญ, หน้าเดียวกัน.

ขึ้นอยู่กับนิติบัญญัติของแต่ละประเทศนั้น ๆ สำหรับกรณีระบบกฎหมายไทยเข้าลักษณะเป็นสภาพบังคับที่มีใช้ทางอาญา เทียบได้กับมาตรฐานสากลที่ใช้มาตรการยึดทรัพย์โดยไม่ต้องเชื่อมโยงกับการกระทำผิดอันเป็นที่มาของการได้ทรัพย์สินนั้น และให้ผู้ต้องการเรียกคืนทรัพย์ที่ถูกยึดมีหน้าที่พิสูจน์ถึงการได้มาแห่งทรัพย์สิน หากพิสูจน์ไม่ได้ก็ต้องถูกริบเป็นของแผ่นดิน บางครั้งเรียกว่าการริบทรัพย์ทางแพ่ง ซึ่งก็คือ ไม่เป็นการริบทรัพย์สินที่เป็นบทลงโทษทางอาญา และยังมีสภาพบังคับทางปกครองกับผู้ถูกกล่าวหาให้ต้องพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ถือว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรงในระดับเดียวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษไล่ออก⁵⁹

ประการที่แปด นับแต่กฎหมายว่าด้วยการปราบปรามทุจริต ฉบับปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดวินัยลักษณะหนึ่ง และการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวดำเนินการโดยหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามทุจริตมาตั้งแต่แรก และเมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องส่งให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบสวนทางวินัยหรือพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยดังในกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบอื่น ๆ เท่ากับถือว่าพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางวินัยประเภทหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มของความผิดทางวินัยฐานทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และจวบจนถึงปัจจุบันหลักการสำคัญดังกล่าวนี้ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง การให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องตกเป็นของแผ่นดิน โดยอำนาจสอบสวนดำเนินการและวินิจฉัยยังคงเป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและยังคงกำหนดให้เป็นความผิดทางวินัยในระดับเดียวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งมีโทษไล่ออก แต่อำนาจในการสั่งลงโทษไล่ออกเปลี่ยนไปเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด⁶⁰

ประการที่เก้า การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดวินัยที่มีกฎหมายพิเศษกำหนดกระบวนการสอบสวน การวินิจฉัย การดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีอำนาจดำเนินการแบบครอบคลุมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอย่างเบ็ดเสร็จจะลักษณะและโปร่งใส จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องทำการสอบสวนทางวินัยให้ซ้ำซ้อนไปอีก และสำหรับการสั่งลงโทษไล่ออกของผู้บังคับบัญชานั้น เป็นการใช้อำนาจเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 27 วรรคห้าและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มิใช่การสั่งลงโทษไล่ออกตามกฎหมาย

⁵⁹ ความเห็นส่วนตัว นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 4.

⁶⁰ ความเห็นส่วนตัว นายอุดม รัฐอมฤต, หน้า 5-6.

บริหารงานบุคคลของข้าราชการตามปกติ การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในกรณีนี้อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองหรือกลไกการตรวจสอบตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁶¹

ประการที่สี่ หากพิจารณานิยามคำว่าร้ายวณผิดปกติ จะพบว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะมีความเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาอย่างชัดเจน ซึ่งมาตรา 117 ให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีหน้าที่จะต้องพิสูจน์หรือแสดงที่มาของรายได้หรือทรัพย์สินของตนว่ามีที่มาอย่างไร ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่อย่างไร หากพิสูจน์ไม่ได้ ย่อมถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ตามมาตรา 122 วรรคสามให้ถือว่าทุจริตต่อหน้าที่ ก็เป็นเพราะทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติซึ่งสืบเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับหน้าที่ราชการของผู้ถูกกล่าวหาย่อมเป็นประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นลักษณะของการทุจริตในหน้าที่ที่ตามนัยของกฎหมาย⁶²

และประการสุดท้าย กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการกรณีร้ายวณผิดปกติ มุ่งทำหน้าที่เป็นบทกวาด (catch-all legislation) อันจะเป็นประโยชน์ในกรณีที่รัฐไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอจะพิสูจน์ถึงการรับสินบน การฉ้อฉลประโยชน์จากรัฐ หรือการกระทำผิดอื่นใดที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง นอกไปจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังสามารถทำหน้าที่ป้องปรามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ บทลงโทษแก่การกระทำผิดที่เกิดขึ้น อันได้แก่ การเรียกทรัพย์สิน และการลงโทษทางวินัยและทางการเมือง มีผลเป็นบทบัญญัติที่ช่วยเสริมมาตรการในเชิงป้องกันแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย⁶³

3. นอกไปจากความเห็นส่วนตนที่ให้เหตุผลเชิงอธิบายไปในทางสนับสนุนคำวินิจฉัยกลางแล้วยังปรากฏความเห็นส่วนตนที่เป็นความเห็นแย้งในประเด็นมาตรา 122 วรรคสามที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษไล่ออกโดยไม่มี การไต่สวนหรือสอบสวนพิจารณาทางวินัยนั้น ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 26 วรรคหนึ่ง ดังจะแสดงให้เห็นดังต่อไปนี้

⁶¹ ความเห็นส่วนตน นายอุดม รัฐอมฤต, หน้า 6.

⁶² ความเห็นส่วนตน นายอุดม รัฐอมฤต, หน้า 7-8.

⁶³ ความเห็นส่วนตน นายอุดม รัฐอมฤต, หน้า 8.

ประการแรก การไต่สวนในคดีร่ำรวยผิดปกติจึงเป็นการไต่สวนที่มาของทรัพย์สิน การเคลื่อนไหวทางการเงิน การทำธุรกรรมของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาผิดกฎหมายร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ อันจะนำไปสู่การยื่นคำร้องต่อศาลให้ทรัพย์สินของผู้ร่ำรวยผิดปกติที่ได้มานั้นตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นมาตรการทางแพ่ง ดังนั้น ข้อกล่าวหากรณีการร่ำรวยผิดปกติจึงเป็นคนละข้อกล่าวหากันกับกรณีของคดีอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ หากผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ได้ตามสมควรแล้วศาลก็จะไม่สั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเพราะทรัพย์สินที่ว่าร่ำรวยผิดปกตินั้นอาจได้มาทั้งในทางที่ชอบและไม่ชอบรวมอยู่กันได้ ศาลจึงมีอำนาจสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ก็แต่เฉพาะทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่ามาตรการในการดำเนินการเรื่องการร่ำรวยผิดปกติเป็นการทำให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอันเป็นการริบทรัพย์สินในทางแพ่ง ซึ่งไม่ต้องมีคำพิพากษาลงโทษทางอาญาเสียก่อนแต่อย่างใด เพราะเป็นการบังคับเอาแก่ตัวทรัพย์สิน โดยมีได้มีการลงโทษผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นด้วย จึงเป็นการกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษเอาแก่กองทรัพย์สินของผู้ร่ำรวยผิดปกติและตัดโอกาสมิให้ผู้ร่ำรวยผิดปกติได้ใช้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น กรณีการร่ำรวยผิดปกติเป็นเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับตัวทรัพย์สินตามคำร้องที่ยื่นต่อศาลเพื่อพิจารณาว่าสมควรจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่ มิได้มีการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำการทุจริตอันจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่⁶⁴

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาตามหลักนิติธรรมซึ่งมีสถานะเป็นหลักทั่วไป จะพบว่า ข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐที่เป็นการกระทำต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับสิทธิในการชี้แจงหรือโต้แย้งซึ่งก็คือหลักฟังความสองฝ่ายอันมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปตามหลักพื้นฐานของความยุติธรรม กล่าวคือ จะไม่มีบุคคลใดถูกประณามโดยไม่ได้รับฟังบุคคลนั้น หรือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องได้รับการรับฟังก่อนที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใด ๆ หลักการอันเป็นพื้นฐานนี้ใช้ทั้งในการพิจารณาคดีของศาลและในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ส่วนนิยามคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องยึดถือเป็นหลักในการตรวจสอบตามเงื่อนไขของบทนิยามคำว่าร่ำรวยผิดปกตินั้น ไม่ปรากฏองค์ประกอบใดที่กล่าวถึงมูลความผิดฐานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่เลย การชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติจึงไม่ได้มีการไต่สวนและไม่ปรากฏพฤติการณ์ตามความหมายของบทนิยามคำว่าทุจริตต่อหน้าที่แต่ประการใด⁶⁵

⁶⁴ ความเห็นส่วนตน นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 5-6.

⁶⁵ ความเห็นส่วนตน นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์, หน้า 6-7

ประการที่สาม “หลักนิติธรรม” ซึ่งมีสถานะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยนั้น ถือว่าเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและเมื่อพิจารณาเชื่อมโยงกับหลักกฎหมายทั่วไปเรื่องสิทธิในการชี้แจงหรือโต้แย้ง หรือ “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งมีรากฐานมาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแล้ว ย่อมมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ และเป็นหลักประกันการตัดสินใจที่เป็นธรรม หลักพื้นฐานของความยุติธรรมตามธรรมชาติที่สำคัญยิ่งต่อกรณีนี้ คือ “จะไม่มีบุคคลใดถูกประณามโดยไม่ได้รับฟังบุคคลนั้น” หรือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องได้รับการรับฟังก่อนที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใด ๆ มนุษย์ไม่สามารถสูญเสียทรัพย์สินหรือเสรีภาพสำหรับการกระทำผิดโดยการตัดสินด้วยกระบวนการพิจารณาใด ๆ เว้นแต่จะได้รับโอกาสที่เป็นธรรมในการต่อสู้คดีของตน

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดังกล่าวจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญสองประการ คือ การรับฟังหรือการพิจารณาโดยปราศจากอคติใด ๆ และสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม โดยรับฟังคู่พิพาททั้งสองฝ่าย หลักการดังกล่าวเป็นหลักที่ใช้ทั้งสำหรับการพิจารณาคดีของศาลและกระบวนการในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ด้วย ดังนั้น กรณีของบทบัญญัติมาตรา 122 วรรคสามดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการขัดต่อหลัก “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และหลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วยแล้ว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาในชั้นไต่สวนก่อนการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในเรื่องการร่ำรวยผิดปกติเป็นการใช้สิทธิตามหลักการฟังความสองฝ่ายในเรื่องที่มีการทุจริตต่อหน้าที่แล้ว เพราะการชี้มูลว่าร่ำรวยผิดปกติเป็นการชี้มูลเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับตัวทรัพย์สินเพื่อเข้าสู่มาตรการทางแพ่งที่จะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่เท่านั้น แต่ในกรณีของการกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติกระทำการทุจริตต่อหน้าที่นั้น ตาม “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” อันเป็นกระบวนการสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งสองกรณีจึงมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญที่แตกต่างกัน ในรายละเอียด ผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่จึงต้องมีสิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อการใช้สิทธิในการชี้แจงแสดงเหตุผล

นอกจากนี้ “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ยังเรียกร้องว่าจะต้องเป็นการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ไม่ใช่การถือเอากระบวนการไต่สวนเพื่อชี้มูลเรื่องร่ำรวยผิดปกติมาอ้างอิง เพราะกระบวนการลงโทษทางวินัยจะต้องกระทำโดยผู้บังคับบัญชาตามกระบวนการลงโทษทางวินัย และผู้ที่จะต้องรับฟังความสองฝ่ายต้องเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น ดังนั้น สิทธิในการได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมโดยรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่สืบเนื่องมาจากหลักยุติธรรมทางธรรมชาติที่ว่า ไม่มีบุคคลใดควรถูกประณามโดยไม่ได้รับฟังพยานหลักฐานหรือการโต้แย้งของบุคคลนั้น จึงสมควรต้องได้รับการยืนยันให้ใช้ในกระบวนการลงโทษ

ทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 122 วรรคสาม จึงไม่อาจลบล้าง “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งเป็นความยุติธรรมทางธรรมชาติและเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมได้ บทบัญญัติดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อหลักการรับฟังความสองฝ่าย ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งยังขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 26 วรรคหนึ่งด้วย⁶⁶

ประการสุดท้าย บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรณีร่ำรวยผิดปกติไม่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทบทวนมติ และไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณากำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิดได้ ตลอดจนไม่ให้สิทธิผู้ซึ่งถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรืออุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หมวด 2 การไต่สวน มาตรา 46 ถึงมาตรา 75 และหมวด 4 มาตรา 90 ถึงมาตรา 101⁶⁷

4. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกรณีการร่ำรวยผิดปกติในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 10/2567 และความเห็นส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จากคำวินิจฉัยและความเห็นส่วนตัวที่กล่าวถึงข้างต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการที่จะขอเสนอ ดังนี้

1. ข้อแตกต่างในพื้นฐานความคิดของสองแนวความเห็นที่แสดงให้เห็นข้างต้นก็คือ กระบวนการไต่สวนวินิจฉัยกรณีร่ำรวยผิดปกติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น เป็นกระบวนการหนึ่งเดียวที่ใช้สำหรับการส่งสำนวนให้อัยการยื่นคำร้องขอต่อศาลให้รับทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน และใช้สำหรับการส่งคำวินิจฉัยให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวลงโทษไล่ออกได้ไปในคราวเดียวกันหรือไม่ กล่าวคือ ฝ่ายที่เป็นความเห็นเสียงข้างมากซึ่งอธิบายว่าบทบัญญัติมาตรา 122 วรรคสาม มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 26 เห็นว่ากระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น เป็นกระบวนการหนึ่งเดียวกัน และเป็นมาตรการพิเศษที่นำไปสู่สภาพบังคับในสองทาง ทางหนึ่งคือการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กับอีกทางหนึ่งคือการลงโทษทางวินัยด้วยการไล่ออก โดยถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายที่เป็นความเห็นเสียงข้างน้อยซึ่งอธิบายว่าบทบัญญัติมาตรา 122 วรรคสาม ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 26 เห็นว่า กระบวนการไต่สวนวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นเพียงการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องของการร่ำรวยผิดปกติที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงต่อทรัพย์สินเท่านั้น มิได้เป็นกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์ให้ลงโทษ

⁶⁶ ความเห็นส่วนตัว นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์, หน้า 8-9 และความเห็นส่วนตัว นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 5.

⁶⁷ ความเห็นส่วนตัว นายนภดล เทพพิทักษ์, หน้าเดียวกัน.

ทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน หากจะให้มีการลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่จำเป็นต้องมีกระบวนการทางวินัยเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอีกคราวหนึ่ง เมื่อไม่มีการพิจารณาอย่างถูกต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับดำเนินการทางวินัยที่มีรากฐานอยู่บนหลักนิติธรรมและหลักฟังความสองฝ่ายอย่างครบถ้วนถูกต้อง ผู้บังคับบัญชาย่อมไม่อาจสั่งลงทางวินัยได้ บทบัญญัติที่ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2. หากพิจารณาความเป็นมาหรือวิวัฒนาการของบทบัญญัติกรณีการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทยที่มีมาแต่ปี พ.ศ. 2518 นั้น ผู้เขียนเห็นว่าทำให้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้เริ่มจากความต้องการเฉาะเจาะจงที่จะป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐเป็นสำคัญ โดยที่เห็นว่าการเฝ้าระวังในเรื่องการร่ำรวยผิดปกติน่าจะเป็นมาตรการหนึ่งที่น่าจะมีประสิทธิภาพทั้งในเชิงป้องกันและปราบปราม เมื่อเป็นเช่นนี้ หากได้ดำเนินการไต่สวน สอบสวน หรือวินิจฉัยแล้ว พบว่ามีสภาวะการณ์เช่นนั้นเกิดขึ้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่สภาพบังคับถูกกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นนอกจากการราชการและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะเหตุว่าหากเพียงแต่ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในขณะที่ยังคงให้รับราชการอยู่ต่อไปย่อมก่อให้เกิดข้อสงสัยเช่นกันว่าบุคคลในสถานะเช่นนี้สมควรหรือเหมาะสมที่จะให้รับราชการอยู่ต่อไปอีกหรือไม่

นอกไปจากนี้ หากพิจารณาข้อแตกต่างในการลำดับของข้อความ (ที่อาจจะดูไม่สำคัญนัก) ของบทกฎหมายฉบับแรกในวันนั้นกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่าสาระสำคัญที่น่าจะบ่งบอกนัยสำคัญบางประการเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนสอบสวนข้างต้นจะกล่าวต่อไปนี้

ในบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518⁶⁸ นั้น วางลำดับความในแต่ละวรรคโดยให้ความสำคัญกับการกำหนดให้การมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดวินัยอย่างชัดเจน โดยในวรรคแรกจะเป็นการกำหนดตัวบุคคลที่จะถูกพิจารณาความผิด กำหนดลักษณะของพฤติการณ์ที่เป็นเป้าหมาย กำหนดผู้มีอำนาจสอบสวน กำหนดวิธีการสอบสวนและกระบวนการดำเนินการ กำหนดลักษณะของความผิดวินัย

⁶⁸ มาตรา 20 เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

มติของคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่า ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกตินั้นให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้เห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ในกรณีนี้ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม.

กำหนดโทษทางวินัยและผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ส่วนในวรรคสองจะกำหนดมติของคณะกรรมการพิจารณาสอบสวนให้ใช้คะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด จากนั้นจึงจะกล่าวถึงขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้สั่งว่าทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยกำกับไว้ด้วยว่าให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับกระบวนการของศาลในเรื่องดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าจากลำดับของข้อความในบทบัญญัติที่กล่าวข้างต้น กระบวนการสอบสวนกรณีร่ำรวยผิดปกติจึงเป็นการเริ่มที่กระบวนการทางวินัยเป็นสำคัญ มุ่งที่จะเอาบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นสภาพบังคับหลักสำคัญในเรื่องนี้ ขณะที่การให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้นต้องถือว่าเป็นสภาพบังคับอุปกรณ์ เหมือนกับจะบอกกลาย ๆ ว่า บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องรู้ว่า การมีทรัพย์สินอย่างร่ำรวยผิดปกติอาจมีความผิดทางวินัยถึงขั้นไล่ออกจากราชการ และยังจะถูกศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอีกด้วย

3. ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2530 ลำดับความในกฎหมายยังคงเหมือนเดิม และดูจะมีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่าการสอบสวนวินัยจรรยาบรรณเป็นเรื่องของความผิดทางวินัย จากนั้นจึงให้ดำเนินการแจ้งพนักงานอัยการเพื่อทำคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและรายงานผลไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อลงโทษต่อไป⁶⁹ แต่เมื่อถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงเรื่องราวของการร่ำรวยผิดปกติขึ้นโดยจัดเป็นหมวดใหม่โดยใช้ชื่อว่า “หมวด 7 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน” กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ปรากฏในหมวดนี้ต้องกล่าวว่าทั้งหมดเป็นเรื่องเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐแทบทั้งหมดและน่าจะเป็นต้นแบบแก่การจัดทำร่างกฎหมายในฉบับปัจจุบันด้วย จากการจัดวางจัดลำดับข้อความในกฎหมายฉบับนี้ (และฉบับต่อ ๆ มา) ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่ามุ่งเน้นไปที่การให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นสำคัญ กล่าวคือเมื่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ จะมีการวางข้อกำหนดเพื่อดำเนินการต่อไปโดยเริ่มจากการดำเนินการเกี่ยวกับการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและตามด้วยการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยต่อไป⁷⁰

อย่างไรก็ดี การสลับสับเปลี่ยนข้อความหรือการลำดับความที่ต่างกันไปจะมีผลประการใดต่อมุมมองที่มีต่อการพิจารณาว่ามีสองกระบวนการหรือเพียงกระบวนการเดียวในการวินิจฉัยกรณีการร่ำรวยผิดปกติหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะมีผลประการใด เพราะเหตุว่าสิ่งที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องไต่สวนและวินิจฉัยมีมตินั้นคือสภาพหรือพฤติการณ์ของ

⁶⁹ โปรดคู มาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

⁷⁰ โปรดคู มาตรา 80 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมาตรา 122 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

การร่ำรวยผิดปกติของบุคคลหนึ่ง ๆ จากเดิมที่ลำดับความด้วยการเริ่มจากพิจารณาว่าพฤติการณ์นั้น เป็นความผิดทางวินัย จากนั้นจึงให้มีสภาพบังคับทางวินัยและให้มีสภาพบังคับกับตัวทรัพย์สินตามมา จนมาถึงปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับสภาพบังคับกับตัวทรัพย์สินเป็นสำคัญด้วยการยกขึ้นเป็นหมวด และกำหนดให้แจ้งผู้บังคับบัญชาเพื่อลงโทษทางวินัย ก็ได้หมายความว่า จะให้มีการแยกการดำเนินการ ออกเป็นสองกระบวนการ กล่าวคือ เมื่อได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติแล้ว ย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับในสองเรื่องแก่พฤติการณ์นั้น ๆ คือ มีการผิดวินัยเกิดขึ้นกับการให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของแผ่นดิน การที่ต้องส่งให้อัยการดำเนินการร้องขอต่อศาลนั้น สืบเนื่องจากการกระทำ ต่อทรัพย์สินของบุคคลที่จำต้องใช้อำนาจศาลเข้ามาดำเนินการซึ่งก็เป็นกระบวนการที่ดำเนินการ มาตั้งแต่แรกเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ผู้เขียนจึงเห็นว่ากระบวนการไต่สวนหรือสอบสวนกรณี การร่ำรวยผิดปกตินั้น ไม่จำเป็นต้องแยกออกเป็นกระบวนการพิจารณาต่อตัวทรัพย์สินเพื่อให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของแผ่นดิน และกระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาอีก กระบวนการพิจารณา กรณีร่ำรวยผิดปกติเป็นกระบวนการเดียวกันที่ก่อให้เกิดสภาพบังคับในสองทางทั้งต่อตัวทรัพย์สิน และตัวผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกตินั่นเอง

4. หากจะมีข้อห่วงกังวลว่ากระบวนการไต่สวนหรือสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงจะไม่ได้ ให้ความคุ้มครอง ไม่ได้ให้ความเป็นธรรมอย่างพอเพียงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา คงต้องพิจารณา อย่างถี่ถ้วนในกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งกลไก หรือกระบวนการตามกฎหมายปัจจุบันนั้น อาจแสดงให้เห็นโดยสรุปได้ดังนี้

4.1 ในขั้นการแจ้งข้อกล่าวหา กำหนดให้มีการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาโดยทำบันทึกแจ้งข้อกล่าวหา เป็นลายลักษณ์อักษร⁷¹ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงข้อกล่าวหาโดยจะต้องให้ทั้งข้อเท็จจริงและต้อง ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดีแล้ว กับกำหนดระยะเวลาให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงได้⁷² ในการแจ้งข้อกล่าวหา ก็จะต้องมอบบันทึกสรุปสาระสำคัญข้อเท็จจริงที่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะใช้ประโยชน์ในการชี้แจง ข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย⁷³ นอกไปจากนี้ ในกรณีข้อกล่าวหาว่ากรณีร่ำรวย ผิดปกติ นอกไปจากลักษณะการแจ้งทั่วไปแล้ว จะต้องมีการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ร่ำรวย ผิดปกติ สถานที่ตั้งของทรัพย์สิน ชื่อและที่อยู่ของผู้ครอบครองหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอีกด้วย⁷⁴

⁷¹ มาตรา 70 วรรคสาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁷² มาตรา 70 วรรคแรก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁷³ มาตรา 72 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁷⁴ มาตรา 70 วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

อย่างไรก็ดี หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มีหลักฐานว่าตนไม่ได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐาน หรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำ ประกอบการชี้แจงได้ แม้จะมีการไต่สวนที่ได้กระทำไปก่อนแล้วก็ตาม⁷⁵

4.2 ในขั้นตอนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำนั้น ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำพยานความ หรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้อีกด้วย⁷⁶

4.3 ในการรับฟังพยานหลักฐานนั้น มีข้อกำหนดว่า การไต่สวนต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นอย่างหนึ่งหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา และจะปฏิเสธไม่รับพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหานำส่งด้วยเหตุผลระยะเวลาหรือผิดขั้นตอนไม่ได้ เว้นเสียแต่จะนำส่งภายหลังคณะกรรมการ มีมติชี้มูลความผิดไปแล้ว หรือเป็นกรณีผู้ถูกกล่าวหาจงใจประวิงเวลาหรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริต⁷⁷

4.4 มีกลไกที่จะควบคุมและกวดขันให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานให้เสร็จในเวลา ที่กฎหมายกำหนด⁷⁸

4.5 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งไต่สวนเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร⁷⁹

4.6 ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะคัดค้านกรรมการ กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน ผู้ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมาย ไม่ให้เข้าร่วมดำเนินการไต่สวน พิจารณาหรือวินิจฉัยคดี หากบุคคลดังกล่าวข้างต้นเคยรู้เห็นเหตุการณ์ หรือเคยสอบสวน หรือมีส่วนได้เสีย ในเรื่องที่กล่าวหา มีสาเหตุหรือเกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้กล่าวหา ฯลฯ⁸⁰

4.7 มีข้อกำหนดกรอบอันต้องปฏิบัติทั่วไปในการไต่สวนไว้ด้วยว่า จะต้องไม่เป็นการละเมิด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และไม่กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการให้ คำมั่นสัญญา ชูเกียรติ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบด้วยประการใด ๆ เพื่อจูงใจ ให้ผู้นั้นให้ถ้อยคำในเรื่องที่ไต่สวน⁸¹

4.8 มีการกำหนดเวลาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประชุมพิจารณาสำนวนการไต่สวนเพื่อมีมติ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวน⁸²

⁷⁵ มาตรา 71 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁷⁶ มาตรา 73 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁷⁷ มาตรา 46 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁷⁸ มาตรา 47 และมาตรา 48 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁷⁹ มาตรา 52 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁸⁰ มาตรา 56 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁸¹ มาตรา 67 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁸² มาตรา 75 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

ดังนั้น จากกลไกที่กำหนดเกี่ยวกับการไต่สวนดังที่กล่าวมาข้างต้น น่าจะถือได้ว่าเป็นกระบวนการไต่สวนที่มีหลักประกันให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ตามสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความพยายามที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจในข้อกล่าวหาซึ่งได้มีการมอบบันทึกสรุประบุสาระสำคัญของข้อกล่าวหากับพยานหลักฐานเบื้องต้น น่าจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาทำความเข้าใจได้ในลักษณะเนื้อหาของข้อกล่าวหา กับทั้งเข้าใจได้ชัดเจนว่าจะชี้แจงข้อกล่าวหาอย่างไร จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้อย่างไร เพื่อแก้ข้อกล่าวหาที่มีแก่นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นมากผิดปกติว่ามีที่มาอย่างไร และไม่เกี่ยวข้องหรือสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาอย่างไร อันเป็นประเด็นสำคัญ มิใช่จะไปแก้ข้อกล่าวหาว่าทุจริตหรือไม่ทุจริตในหน้าที่อย่างไร

5. อย่างไรก็ตาม หากลองพิจารณาถึงฉกาทิศน์ที่อาจเกิดขึ้นหากยึดถือตามแนวความเห็นของฝ่ายข้างน้อย โดยให้มีการพิจารณาความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติแยกเป็นอีกกระบวนการหนึ่ง ดังนี้

5.1 กระบวนการพิจารณาทางวินัยที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไต่สวนและวินิจฉัยเสร็จสิ้นพร้อมที่จะส่งสำนวนพร้อมเอกสารทั้งปวงให้แก่ทางอัยการยื่นคำร้องต่อศาลตามขั้นตอนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการก่อนนั้นกับกระบวนการทางวินัยอาจทำได้หลายกรณีด้วยกัน ทางหนึ่งคือให้ส่งเอกสารชนิดเดียวแบบเดียวกับที่ส่งให้ทางอัยการแก่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้กระบวนการทางวินัยเป็นไปได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะต้องยอมรับว่าโดยทั่วไปแล้ว ทางสำนักงาน ป.ป.ช. ย่อมมีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการไต่สวนสอบสวนกรณีร้ายวญผิดปกติมากกว่าเมื่อเทียบกับกรรมการสอบสวนที่ผู้บังคับบัญชาจะแต่งตั้งขึ้นมา อีกทางหนึ่งคือให้ส่งเอกสารในลักษณะเดียวกับทางแรกที่กล่าวมานี้ และให้กำหนดไปด้วยว่าให้ถือเป็นสำนวนหลักแต่ไม่ตัดสิทธิ์กรรมการสอบสวนที่จะแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกทางหนึ่งคือให้ฝ่ายผู้บังคับบัญชาเป็นฝ่ายริเริ่มสอบสวนใหม่จากจุดเริ่มต้น อันจะเป็นการยืนยันหลักฟังความสองฝ่ายอย่างแท้จริงที่จะให้กรรมการสอบสวนเป็นผู้รับฟังข้อกล่าวหา ข้อโต้เถียงชี้แจงรับฟังคำพยานจากทั้งสองฝ่ายด้วยตนเอง ซึ่งแน่นอนว่าย่อมจะกินเวลาและเปลืองทรัพยากรทั้งหลายไปไม่น้อย

5.2 ในระหว่างที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ หากศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำสั่งออกมาทางใดทางหนึ่ง จะมีผลประการใดต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาให้รอบคอบด้วยว่าจะให้ดำเนินการอย่างไร และยิ่งหากมีการอุทธรณ์คำพิพากษา จะวางแนวทางดำเนินการเช่นไร อาทิเช่น หากศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องยึดตามความเห็นของศาล หรือหาก

มีวัตถุประสงค์การดำเนินคดีต่างกัน ก็ต้องสอบสวนต่อเพื่อค้นหาเจตนาในการทุจริตต่อหน้าที่ เพื่อพิสูจน์ข้อความจริงทางวินัยให้กระจ่าง เป็นต้น นั้นหมายความว่า แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ถูกศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว ก็ยังมีโอกาสที่จะได้รับการวินิจฉัยว่าไม่ผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ยังคงรับราชการต่อไปได้ เว้นแต่อาจถูกสั่งให้ออกเพราะมีมลทินมัวหมองก็เป็นไปได้เช่นกัน

5.3 เมื่อได้มอบหมายให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพิจารณาความผิดทางวินัยแล้ว ย่อมหมายความว่า การตัดสินใจจะลงโทษหรือไม่ประการใดจะเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนที่ไม่ถูกผูกมัดกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และโดยที่บทบัญญัติในกฎหมายปัจจุบันให้ถือว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งหากมิได้มีพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอแล้ว โอกาสที่คณะกรรมการสอบสวนจะวินิจฉัยว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกก็จะมีไม่มากนัก

5.4 ข้อเท็จจริงตามสภาพแวดล้อมของกระบวนการพิจารณาวินัยโดยหน่วยงานก็เป็นสิ่งที่พิจารณาด้วยเช่นกัน เริ่มต้นจากความยากของการหาบุคคลที่จะยอมรับเข้าทำหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวน อิทธิพลของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหา ความน่าจะเป็นของความไม่เป็นกลางของกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาที่อาจเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการสอบสวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาพยานหลักฐานและอำนาจในการเรียกพยานเอกสารจากแหล่งต่าง ๆ และท้ายที่สุดความยาวนานในการสอบสวนอาจส่งผลให้ต้องมีการเปลี่ยนตัวกรรมการสอบสวนหรือส่งผลให้เกิดการหยุดชะงักของการดำเนินงานได้เช่นกัน

6. หากมองในภาพรวม กรณีของการกระทำหรือพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต อันได้แก่ การทุจริตต่อหน้าที่ การร่ำรวยผิดปกตินั้น เห็นว่าเป็นความผิดวินัยที่มีกฎหมายพิเศษกำหนดกระบวนการสอบสวน การวินิจฉัย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการมอบหมายให้หน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีอำนาจดำเนินการแบบครอบคลุมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอย่างเป็นกิจจะลักษณะและโปร่งใส จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องทำการสอบสวนทางวินัยให้ซ้ำซ้อนไปอีก นอกไปจากนี้ หากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจก็อาจอุทธรณ์ในระบบวินัยตามกลไกบริหารบุคคล หรือฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น ไม่ว่าจะป็นกรณีทุจริตต่อหน้าที่ หรือกรณีการร่ำรวยผิดปกติ หน่วยงานต้นสังกัดก็อาจจะไม่มีอำนาจสอบสวนวินัยใหม่เช่นเดียวกัน และในกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานกลางก็ต้องดำเนินการตามหลักนิติธรรมให้ความคุ้มครองแก่ผู้ถูกกล่าวหา และให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสต่อสู้เชิงคดีได้อย่างเต็มที่ รวมถึงต้องคำนึงถึงระยะเวลาดำเนินการที่ไม่ควรจะยาวนานจนเกินสมควรแก่เหตุด้วยเช่นกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีการร่ำรวยผิดปกติโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในเรื่องการร่ำรวยผิดปกติมีลักษณะเป็นความผิดทางวินัยประเภทย่อยในกลุ่มของความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับ

การทุจริต ซึ่งกำหนดไว้แต่แรกเริ่มเดิมทีให้มีโทษทางวินัยในระดับไล่ออกซึ่งคงเป็นข้อพิจารณาทางนโยบายที่เล็งเห็นความร้ายแรงของพฤติกรรมเช่นว่านี้และยังได้กำหนดให้เป็นอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออกเป็นของนายกรัฐมนตรีเท่านั้นมาแต่แรกเช่นกัน และหากได้พิจารณาถึงนิยามความหมายของการมีพฤติกรรม “ร่ำรวยผิดปกติ” ตามกฎหมายปัจจุบันที่กำหนดไว้ว่า

การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย⁸³

จะพบว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะมีความเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาอย่างชัดเจน ซึ่งในการแก้ข้อกล่าวหาที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์หรือแสดงที่มาของรายได้หรือทรัพย์สินของตน⁸⁴ กล่าวคือ เพื่อที่จะไม่เป็นผู้ร่ำรวยผิดปกติ ผู้ถูกกล่าวหาต้องพิสูจน์หรือแสดงให้ได้ว่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นมามีที่มาอย่างไร ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่อย่างไร หากผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ไม่ได้ว่าได้ทรัพย์สินเหล่านั้นมาด้วยเหตุประการใด หรือมีแหล่งที่มาของทรัพย์สินอันอ้างอิงโดยสมเหตุสมผล ย่อมถือว่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นมาผิดปกติเป็นทรัพย์สินที่ได้มาสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือสืบเนื่องจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้น การที่มาตรา 122 บัญญัติว่า “...โดยให้ถือว่ากระทำทุจริตต่อหน้าที่...” ย่อมเป็นกรณีที่สมเหตุสมผลสอดคล้องต้องกัน เพราะทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติที่สืบเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับหน้าที่การงานของผู้ถูกกล่าวหา ย่อมเป็นประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบสำหรับตัวผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นลักษณะของการทุจริตในหน้าที่ตามนิยามของกฎหมายนั่นเอง⁸⁵

7. ผู้เขียนมีข้อสังเกตประการสุดท้ายที่อยากจะกล่าวไว้ในที่นี้ก็คือ การกำหนดฐานความผิดทางวินัยสำหรับกรณีการร่ำรวยผิดปกติ ประเด็นดังกล่าวนี้กล่าวได้ว่ามีปัญหาในการดำเนินการยกเว้นมาตั้งแต่กฎหมายฉบับแรกใน ปี พ.ศ. 2518 ผู้เขียนเชื่อว่าสภาพการณ์ทั้งในระดับสากลและภายในประเทศเราขณะนั้น ต้องนับว่ากรณีการร่ำรวยผิดปกติเป็นเรื่องใหม่ ยังไม่มีใครที่จะกล้าออกมายืนยัน

⁸³ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁸⁴ มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

⁸⁵ มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น.

ได้แน่ชัดว่าควรกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา ความผิดทางวินัย หรือปล่อยให้ใช้กลไกทางแพ่งต่อทรัพย์สินเท่านั้น แม้แต่รัฐบาลของประเทศไทยขณะนั้นยังลังเลไม่กล้านำเสนอใส่ไว้ในร่างกฎหมาย แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติยุคนั้นได้นำเสนอร่างและมีการเสนอกำหนดให้เป็นความผิดทางวินัยฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต⁸⁶ ท้ายที่สุดเมื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายความผิดกรณีการรั่วรัวผิดปกติถูกกำหนดให้เป็นฐานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ต่อมาในปี พ.ศ. 2530 ความผิดทางวินัยกรณีการรั่วรัวผิดปกติถูกแก้ไขให้เป็นฐานกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ⁸⁷ และในปี พ.ศ. 2542 ฐานความผิดได้ถูกแก้ไขเป็นฐานทุจริตต่อหน้าที่⁸⁸ ซึ่งยังคงถูกใช้มาจนถึงบทบัญญัติในกฎหมายฉบับปัจจุบัน

ความเป็นมาของการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นความพยายามที่จะหาฐานความผิดวินัยที่มีความสอดคล้องกับโทษที่จะให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษเมื่อได้มีการเปลี่ยนตัวผู้มีอำนาจลงโทษจากนายกรัฐมนตรียมาเป็นผู้บังคับบัญชา และการขยายผลโดยนำกรณีการรั่วรัวผิดปกติไปใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในวงกว้างมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลจากการจัดลำดับข้อความ หมวดหมู่ โดยเน้นไปที่ผลของการสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นหลักและให้ดำเนินการทางวินัยเป็นสภาพบังคับอุปกรณ์ที่ตามมาโดยไม่ตั้งใจ จึงอาจจะส่งผลให้เกิดแนวคิดแยกกระบวนการพิจารณากรณีการรั่วรัวผิดปกติออกเป็นการดำเนินการต่อตัวทรัพย์สินและการดำเนินการต่อตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และเมื่อความผิดทางวินัยถูกเลือกใช้โดยคำนึงถึงฐานความผิดทางวินัยที่มีความรุนแรงสอดคล้องกับระดับโทษที่จะใช้สั่งลงโทษ จึงเกิดคำถามว่าได้มีการพิจารณาตามฐานความผิดทางวินัยหรือไม่ และเป็นไปอย่างครบถ้วนหรือไม่นั่นเอง

ผู้เขียนจึงเห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการพิจารณากรณีการรั่วรัวผิดปกตินี้สมควรที่จะแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำให้สอดคล้องกับหลักการที่ยึดถือมาแต่เดิมคือ

7.1 ยึดในหลักการว่าการพิจารณาพฤติการณ์รั่วรัวผิดปกตินี้มีเพียงกระบวนการเดียว การไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ข้อสรุป อันนำไปสู่การวินิจฉัยมีมตินั้น หากเป็นกรณีมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหารั่วรัวผิดปกติ จะส่งผลให้เกิดสภาพบังคับในสองลักษณะคือ การลงโทษทางวินัยกับการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

⁸⁶ โปรดดู เจริญธรรมที่ 4 ในบทความนี้ ซึ่งผู้เขียนคิดว่าเป็นการเลือกนำเสนอทางสายกลางดีกว่าที่จะกำหนดให้เป็นความผิดอาญาที่อาจจะรุนแรงหรือสุดขีดเกินไปสำหรับแนวคิดใหม่ ๆ.

⁸⁷ มาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

⁸⁸ มาตรา 80 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

7.2 กำหนดฐานความผิดทางวินัยกรณีร่ำรวยผิดปกติขึ้นมาโดยไม่อ้างอิงกับฐานความผิดทางวินัยที่มีอยู่ อาจกำหนดให้เป็นความผิดวินัยฐานร่ำรวยผิดปกติก็อาจเพียงพอ และเพื่อความกระจ่างชัดในเรื่องนี้ก็สมควรที่จะระบุลงไปให้ชัดเจนขึ้นว่าการวินิจฉัยมีมติของคณะกรรมการถือเป็นการดำเนินการสอบสวนทางวินัยที่อยู่ดีสำหรับความผิดนี้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องทำการสอบสวนใหม่อีกต่อไป

7.3 ประเด็นที่ค่อนข้างยากและจะต้องเลือกนั้นก็คือ จะยังคงให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ส่งลงโทษหรือไม่ จากการขยายผลที่นำกรณีการร่ำรวยผิดปกติไปใช้ควบคุมวินัยกับเจ้าหน้าที่หลากหลายประเภท การนำความผิดวินัยฐานนี้ไปบรรจุไว้ในกฎหมายบริหารบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจนก็อาจจะจะเป็นความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ควรจะต้องใช้ฐานความผิดที่กำหนดขึ้นมาใหม่และกำหนดให้เป็นความผิดทางวินัยร้ายแรงที่ชัดเจนนอกไปจากนี้ คงต้องกำหนดช่องทางการอุทธรณ์เยียวยาให้ชัดเจนไม่ปล่อยให้เกิดการตีความให้แตกต่างกันไป

บทสรุป

จากการศึกษาสำรวจข้อมูลในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีร่ำรวยผิดปกติ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีรากฐานมาจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐฉบับ พ.ศ. 2518 นั้น มีลักษณะเป็นการกำหนดความผิดวินัยกรณีพิเศษ อันเป็นความผิดทางวินัยประเภทย่อยในกลุ่มของความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับการทุจริตขึ้นมา มีการกำหนดกระบวนการสอบสวน การวินิจฉัย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการมอบหมายให้หน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีอำนาจดำเนินการแบบครอบคลุม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอย่างเป็นกิจจะลักษณะและโปร่งใส

จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องทำการสอบสวนทางวินัยให้ซ้ำซ้อนไปอีก และเมื่อหน่วยงานเฉพาะทางนี้ได้ดำเนินการไต่สวนค้นหาข้อความจริงจนมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติแล้ว ก็จะก่อให้เกิดสภาพบังคับที่สำคัญสองประการคือการลงโทษทางวินัยและการให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติที่ไม่อาจอธิบายได้นั้นตกเป็นของแผ่นดินตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การปรับปรุงแก้ไขในกฎหมายในช่วงปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา โดยเน้นหรือจัดลำดับให้การให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินมาก่อนสภาพบังคับทางวินัยให้ออกจากราชการ น่าจะมีส่วนทำให้เกิดความเข้าใจไปได้ว่าสภาพบังคับทั้งสองประการข้างต้นจะต้องมีกระบวนการแยกจากกัน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีความชัดเจนในเรื่องนี้มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงได้เสนอให้มีการทำความเข้าใจในหลักการสำคัญที่ยึดถือแต่เดิมคือ เป็นกระบวนการเดียวแต่ก่อให้เกิดสภาพบังคับ

สองทาง ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มฐานความผิดวินัยสำหรับกรณีการร่ำรวยผิดปกติขึ้นใหม่ให้บรรจุไว้ในกฎหมายบริหารงานบุคคลภาครัฐทุกฉบับโดยไม่อ้างอิงกับความผิดทางวินัยที่มีอยู่

อย่างที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงไว้แต่ต้นว่ากรณีการร่ำรวยผิดปกติเป็นความรับรู้ ตระหนักรู้ในเชิงของการทุจริตในสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านาน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการร่ำรวยผิดปกติมีความเป็นรูปธรรมให้สังเกตได้ง่ายกว่าการทุจริตประเภทหรือชนิดอื่น อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความร่ำรวยมั่งคั่ง หรือการมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ผู้ที่มีประสบการณ์เช่นนั้นอดไม่ได้ที่จะแสดงออกมาในหลากหลายรูปแบบ และหากบุคคลผู้มีประสบการณ์เช่นนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดประเภทหนึ่ง ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะถูกสงสัยจากผู้คนรอบข้าง หรือจากผู้พบเห็นอื่น ๆ ได้ว่าความร่ำรวยเช่นนั้นสอดคล้องหรือเป็นไปได้กับสถานะ สถานะการดำรงชีพกับรายได้ของการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่ การมีกลไกกรณีการร่ำรวยผิดปกติจึงเป็นประโยชน์ที่ช่วยให้ผู้คนในสังคมเป็นหูเป็นตาช่วยกันขจัดปิดเป่าการทุจริตให้ลดน้อยถอยลงไป แต่หากกลไกเฝ้าระวังได้ถูกสร้างขึ้นแต่เมื่อถึงขั้นดำเนินการกลับปรากฏว่ากลไกนั้นไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่อาจทำให้สังคมได้รับรู้ว่าการลงโทษการขจัดปิดเป่าการทุจริตทำงานได้จริงหรือไม่ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ร่ำรวยผิดปกติยังคงลอยนวลอยู่กันไปทั่วแล้ว นอกจากจะเป็นการผลักให้ผู้คนในสังคมเพิกเฉยไม่สอดส่อง ไม่คอยเฝ้าระวังกันจนค่อย ๆ สลายหายไปเท่านั้น แต่จะยังส่งผลแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้เฝ้าจะแสวงประโยชน์ในอำนาจหน้าที่กระทำการทุจริตต่อไป ในทำนองที่ว่าหากฟ้าไฟแดงแล้วไม่มีใครจับ ไฟแดงย่อมหมดสภาพบังคับไปในตัวเอง ผู้เขียนหวังว่ากลไกหรือมาตรการดำเนินการกรณีการร่ำรวยผิดปกติ คงจะไม่กลายเป็นเหมือนไฟแดงตามสี่แยกในท้องถนนทุกวันนี้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและรายงาน

คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ. *เอกสารประกอบประชุมเรื่องร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.* . <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/290143>

มารุต บุณนาค. *วิจารณ์กฎหมาย ป.ป.ป.* http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv17n3_06.pdf.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 26 ก หน้า 1 (18 เมษายน 2554).

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 52 หน้า 1 (3 มีนาคม 2518).

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 104 ตอนที่ 215 หน้า 1 (28 ตุลาคม 2530).

คำพิพากษา/คำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567

ภาษาต่างประเทศ

หนังสือ

Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias and Tammar Berger. (2012). *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption*. Washington DC: World Bank.

บทความ

Andrew Dornbierer. (2021). *Illicit Enrichment: A guide to laws targeting unexplained wealth*. illicitenrichment.baselgovernance.org

เอกสารอื่น ๆ

The United Nations Convention Against Corruption 2010.

ท่านสามารถอ่าน

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ฉบับย้อนหลัง

หรือดาวน์โหลดวารสารในรูปแบบ PDF ได้ที่

<https://constitutionalcourt.or.th/>

และเลือกหัวข้อ “วารสารศาลรัฐธรรมนูญ”

หากท่านประสงค์รับวารสาร
ศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบตีพิมพ์
สามารถติดต่อขอรับได้ที่:



กลุ่มงานสัมมนาและเผยแพร่กฎหมาย
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ 120 หมู่ 3
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทร. 0 2141 7573 และ 02 141 7630
E-mail: Seminar@constitutionalcourt.or.th



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500

www.constitutionalcourt.or.th