

บทที่ 1

บทนำ



ความนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้วางหลักการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างรัดกุมและมุ่งให้มีสภาพบังคับอย่างจริงจังมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ด้วยเหตุนี้จึงได้กำหนดมาตรการเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้เสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติทำการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองตามอำเภอใจเพียงเพื่อสนองเจตนารมณ์และผลประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น ทั้งนี้ โดยได้วางกรอบควบคุมการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง ให้กระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง โดยให้ถือเป็นข้อยกเว้นที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะกระทำได้นอกจากนั้น ยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 29 ด้วย ซึ่งบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวได้วางกรอบในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเฉพาะส่วนที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ โดยได้บัญญัติบังคับไว้ว่า ถ้าหากมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใดแล้ว จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายนั้นด้วย ซึ่งเจตนารมณ์สำคัญของมาตรา 29 ดังกล่าวนี้นี้ มีขึ้นเพื่อควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นใดอันอาจมีผลล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 29 จึงเป็นมาตรการหรือกลไกที่ใช้ในการควบคุมองค์กรนิติบัญญัติมิให้ใช้อำนาจตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยขาดความระมัดระวังและตามอำเภอใจ ปัญหาก็คือ มาตรการหรือกลไกตามมาตรา 29 นี้ มีความศักดิ์สิทธิ์และใช้ได้ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงใด เป็นสิ่งที่น่าจะได้ทำการศึกษาวิจัยอย่างจริงจัง จึงเป็นที่มาของการทำวิทยานิพนธ์นี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพได้มีการบัญญัติหลักประกันใน

การคุ้มครองไว้ในมาตรา 29 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายที่จำกัดองค์กรที่ออกกฎหมายว่าในการออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องตรึงขึ้นใช้บังคับเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น หากได้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนเพื่อการอย่างอื่นนอกเหนือจากการอันรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แม้การนั้นจะเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะก็ตาม ก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเป็น “การใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยมิชอบ” (Abuse of Legislative Power) ซึ่งยังผลให้กฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้เช่นเดียวกัน²

มาตรา 29 วรรคสองตอนต้น บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคลตามวรรคแรกนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ในกรณีดังกล่าวการใช้อำนาจนิติบัญญัติมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นมีการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไปและต้องไม่ระบุตัวบุคคล

มาตรา 29 วรรคสองตอนท้าย บัญญัติว่า กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ นั้นด้วย สำหรับกรณีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ในปัจจุบันมีปัญหาขอบเขตการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเกิดขึ้น โดยจะเห็นได้จากกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 แล้วนั้น เกิดปัญหาในการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ ตามมาตรา 29 โดยปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

1. ปัญหาขอบเขตและหลักเกณฑ์ในการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ ทั้งนี้โดยเปรียบเทียบจากแนวความคิดของกฎหมายเยอรมัน

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง
²วรวจน์ วิศรุตพิชน์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 117.

2. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบเรื่องการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ

3. ปัญหาหากองค์กรนิติบัญญัติละเมิดการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ ผลจะเป็นอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาแนวความคิดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ กับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ

2. ศึกษาถึงขอบเขตและหลักเกณฑ์ในการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ ว่ากรณีอย่างไรจึงจำเป็นต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ

3. ศึกษาและจัดกลุ่มตัวอย่างกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ภายใน 5 ปี หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วว่า กฎหมายเหล่านั้นเป็นไปตามหลักการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือไม่ เพื่อจะให้เกิดความชัดเจนในการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ

4. ศึกษาและวิเคราะห์การนำเสนอแนวทางในการแก้ไข เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติเป็นไปตามหลักการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาถึงแนวความคิดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ กับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ ว่ามีอยู่อย่างไร

2. ศึกษาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 ในเรื่องเกี่ยวกับหลักประกันในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยศึกษาเน้นที่หลักการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ ทั้งนี้จะศึกษาเฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยไม่รวมถึงกรณีของกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้เห็นปัญหาของการใช้หลักการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ และแนวทางของการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

1.4 สมมุติฐาน

การระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ ตาม มาตรา 29 นั้นมีเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นหลักประกันในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากการใช้หลักการระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ ในปัจจุบันมีปัญหาสำคัญเรื่องขอบเขตและหลักเกณฑ์ในการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้ อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบเรื่องการระบубทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธินั้นเป็นเรื่องของกระบวนการตรา กฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 262 ของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นเรื่องของเนื้อหาของกฎหมาย ตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีปัญหาว่าหากองค์กรนิติบัญญัติละเมิดการระบুব ทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิจะก่อให้เกิดผลอย่างไร โดยกฎหมายเหล่านั้นอาจมีเนื้อหาที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่มิได้ ระบুবทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิในเรื่องนั้นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาหาแนวทางเกี่ยวกับการระบুবทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิที่ถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

1.5 วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสาร โดยวิจัยทางเอกสาร ในส่วนของเนื้อหาทางกฎหมายเป็นหลักโดยอาศัยการค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติที่มีผลบังคับ ใช้ภายใน 5 ปีหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกันแนวคิดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตำรา เอกสาร บทความทางกฎหมาย รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย และของ ต่างประเทศ เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส เป็นบางส่วนด้วย แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการ รวบรวมดังกล่าวเพื่อจัดกลุ่มตัวอย่างกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ภายใน 5 ปีหลังจากมี การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว ว่ากฎหมายเหล่านั้นมี ความเหมาะสมแล้วหรือไม่อย่างไร และควรมีแนวทางอย่างไรในการระบুবทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

