

## คำสั่งคณะรัฐประหารคือกฎหมายสูงสุด

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

9 กรกฎาคม 2550 หน้า 6

ในระบบการศึกษากฎหมายของไทย มีคำอธิบายหรือหลักวิชาอยู่เป็นจำนวนมากที่ถูกถ่ายทอดสืบต่อกันมา โดยที่ไม่ได้ถูกตรวจสอบว่าเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับการปฏิบัติและการยึดถือที่เกิดขึ้นจริงในระบบกฎหมายไทยหรือไม่ หรือพูดง่ายๆ ก็คือ การเรียนกฎหมายของไทยเป็นแต่การท่องจำที่ปากกันมาเหมือนนกแก้วนกขุนทอง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ในระบบความรู้ทางด้านกฎหมายมีสิ่งที่เรียกว่า “อวิชชา” ดำรงอยู่อย่างแพร่หลาย

การพร่ำสอนกันว่ารัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุด เป็นตัวอย่างสำคัญของอวิชชาที่พูดได้เต็มปากเลยว่าเป็นสิ่งที่ไม่มีมูลความจริงอยู่เลย

ในการบอกถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ก็จะมีคำอธิบายว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เหนือกว่าอื่นใดทั้งปวงภายในรัฐและเป็นที่มาของกฎหมายต่างๆ เช่น หากต้องการเขียนพระราชบัญญัติขึ้นสักฉบับก็ต้องดำเนินการไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมาย ขึ้นตอนการพิจารณา การลงมติเห็นชอบและการประกาศใช้บังคับ กฎหมายใดๆ ก็ไม่สามารถเขียนขึ้นโดยที่ไม่ได้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

หรือกับกฎที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นสิ่งที่ต้องได้รับอำนาจจากพระราชบัญญัติอีกทอดหนึ่ง ไม่ใช่ก็จะเขียนอะไรก็สามารถทำได้ตามใจชอบของตน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงถือกันว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ใหญ่กว่ากฎหมายทั้งหมด หรือเป็น “แม่” ของกฎหมายทั้งหลาย

และทำให้กฎหมายอื่นใดไม่สามารถขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ หากกฎหมายใดมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญก็จะทำให้กฎหมายนั้นไม่มีผลใช้บังคับ เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หากมีกฎหมายใดมาจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมถือว่าการกฎหมายนั้นไม่มีผลบังคับ ดังการห้ามการชุมนุมด้วยการอาศัยเทศบัญญัติว่าด้วยเรื่องความสะอาดมาห้ามก็ต้องเป็นสิ่งที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

(แต่ก็อีกนั่นแหละ คำอธิบายในเรื่องนี้ก็ความเท็จสำหรับระบบกฎหมายไทยอีก มีกฎหมายจำนวนมากที่เป็น “ลูกทรพี” และเจ้าหน้าที่รัฐก็บังคับใช้กฎหมายกันโครมๆ โดยเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ก็ไม่เห็นว่าจะมีใครมีปัญญาไปกำราบบรรดากฎหมายลูกเหล่านี้ให้อยู่ในกรอบของกฎหมายแม่ได้เลย)

ถ้าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดำเนินไปตามกรอบของคำอธิบายที่ได้ท่องจำกันมาก็ยอมถือได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดจริง แต่ก็เห็นดำตักันอยู่ว่าทั้งหมดเป็นเรื่องโกหกปกกลมมิใช่หรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้น

เมื่อเกิดการยึดอำนาจด้วยการใช้กำลังทางทหาร ก็มักจะต้องมีการฉีกรัฐธรรมนูญติดตามมาก่อนที่จะมีการเขียนมันขึ้นใหม่ ถ้าหากอธิบายว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด คำสั่งของคณะรัฐประหารก็จะเป็นสิ่งที่อยู่เหนือกว่าความสูงสุดขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง และอาจกล่าวได้ว่าเป็นความสูงสุดที่แท้จริง เพราะเพียงหลังจากยึดอำนาจสำเร็จก็สามารถประกาศว่าจะไม่ใช่ไอ้ที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญอีกต่อไปแล้ว พวกนี้มีปัญหาอะไรหรือเปล่า

ก็เห็นแต่แะๆ กันไปถ้วนหน้า

สภาวะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงอยู่ภายใต้อำนาจรัฐประหารอีกทอดหนึ่ง ขณะที่สามัญชนธรรมดาหากต้องการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญก็มีพิธีกรรมที่ยุ่งยากมากมายเต็มไปหมดในการแก้ไขถ้อยคำในรัฐธรรมนูญได้แต่ละครั้ง กว่าจะเขียนได้ว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งก็ต้องเอาชีวิตประชาชนจำนวนมากไปสังเวทให้กับกระสุนปืนของผู้มีอำนาจก่อน แต่ในขณะที่เมื่อไม่พอใจพรรคการเมืองขนาดใหญ่ คณะรัฐประหารก็ไม่ต้องพิริ่พิไรกันมาก เช่น รอดังออกมาแล้วก็เขียนคำสั่งได้ตามที่ใจตนปรารถนา

ไม่ใช่เพียงการฉีกรัฐธรรมนูญอย่างหน้าตาเฉยเท่านั้น ยังมีการประกาศใช้คำสั่งของคณะรัฐประหารเกิดขึ้นอีกบ่อยครั้ง และการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารเหล่านี้ก็ไม่ได้แสดงหลักการอะไรเป็นที่รองรับ การออกประกาศ คปค. ฉบับที่ 17 (ซึ่งไม่ได้มีเขียนไว้ตรงไหนเลยว่ามีผลย้อนหลังกลับไปถึงความผิดที่ได้กระทำขึ้นก่อนมีประกาศฉบับนี้) เพื่อลงโทษให้หนักกว่าที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดเอาไว้ ว่าเป็นไปแล้วก็ไม่ได้อยู่นอกเหนือจารีตการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารที่เคยเกิดมาแต่อย่างใด

นั่นก็คือออกมาตามอำเภอใจของคณะรัฐประหารเป็นหลัก

อันที่จริง การเพิกถอนสิทธิของนักการเมืองก็ไม่ใช่เรื่องที่แปลกประหลาดแต่ประการใดเมื่อเปรียบเทียบกับคำสั่งที่มีขึ้นในอดีต การออกคำสั่งจำคุกบุคคลโดยไม่มีกระบวนการตัดสินใดๆ เลย นอกจากเหตุผลว่าเพราะคนเหล่านี้มาฟ้องอื้อในข้อหาว่าล้มล้างรัฐธรรมนูญมีความผิดฐานกบฏ ไม่เชื่อลองถามอุทัย พิมพ์ใจชน, อนันต์ ภัคดีประไพ และบุญเกิด หิรัญคำดูก็ได้

หรือการออกคำสั่งให้ควบคุมตัวบุคคลที่ถูกมองว่าเป็นอันตรายเอาไว้โดยไม่มีระยะเวลาจำกัดและไม่ถือว่าเป็นการจำคุก (ที่จะทำให้เป็นโทษทางอาญาประการหนึ่ง) หากเป็นเพียงการควบคุมตัวไว้ในคุกก็เคยทำกันมาแล้ว

ความพยายามในการโต้แย้งว่าประกาศ คปค. ฉบับที่ 27 ไม่สามารถใช้อย่างบังคับเพราะให้มีผลย้อนหลังเป็นโทษและขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป หรือด้วยเหตุผลอื่นๆ อีกมากมายอาจใช้ได้แย้งกับกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้

แต่ขอประทานโทษ อันนี้เป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารซึ่งเป็นสิ่งที่เหนือกว่ารัฐธรรมนูญ ฉะนั้นจึงไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์อะไรแม้แต่หนึ่ง หากต้องไปอยู่ภายใต้หลักการอะไรบางอย่างก็อาจทำให้คำสั่งคณะรัฐประหารสูญเสียความศักดิ์สิทธิ์ของการเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือกฎหมายสูงสุดไปทันที

สถานะที่เหนือกว่ากฎหมายสูงสุดของคำสั่งคณะรัฐประหารได้รับการยอมรับอย่างถ่วงหน้าเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลในคดีที่ฝ่ายหนึ่งอ้างคำสั่งคณะรัฐประหารเพื่อลงโทษอีกฝ่ายหนึ่ง ก็ไม่เคยปรากฏคำวินิจฉัยเพื่อโต้แย้งว่าคำสั่งคณะรัฐประหารมิใช่กฎหมาย ต่างก็ยอมรับและบังคับใช้คำสั่งนี้กันโดยถ่วงหน้า

แม้กระทั่งคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญในคดียุบพรรคไทยรักไทยก็เช่นกัน ไม่มีใครปฏิเสธความเป็นกฎหมายของประกาศ คปค. เลย ความแตกต่างอยู่ตรงที่ว่าบางส่วนเห็นว่าไม่สามารถใช้อย่างบังคับย้อนหลังได้แต่แทบทั้งหมดก็ยังให้การยอมรับนับถือว่าคำสั่งของคณะรัฐประหารเป็นกฎหมายอยู่

ไม่เหมือนกับตอนที่ประชาชนใช้รัฐธรรมนูญเป็นข้อต่อสู้ในกรณีพิพาทต่างๆ มีเหตุผลถูกหยิบยกมามากมายเพื่อไม่ให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้มีผลบังคับใช้ บ้างก็บอกว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจน บ้างก็อ้าง “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เมื่อกฎหมายยังไม่บัญญัติก็ไม่อาจใช้สิทธิตามนั้นได้ บ้างก็มองข้ามสิทธิตามรัฐธรรมนูญไปอย่างคือๆ มีอีกเยอะแยะที่สามารถพูดกันได้เป็นเดือนเลยครับ

แต่คำสั่งคณะรัฐประหารจะขัดกับหลักกฎหมายหรือไม่ มีบทลงโทษย้อนหลังหรือไม่ หรือไม่มีความชัดเจนก็ไม่ใช่ไร บรรดานักกฎหมายทั้งหลายจะโน้มรับและตีความให้มีผลใช้บังคับให้ได้เองไม่ต้องห่วง

เห็นกันหรือยังครับว่าคำสั่งคณะรัฐประหารเป็นกฎหมายที่ควรนับเป็นกฎหมายสูงสุดที่เหนือกว่ากฎหมายทุกประเภทแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ตำรากฎหมายที่เขียนและใช้กันอยู่ในสถาบันการศึกษากฎหมายต่างๆ ควรจะต้องนำมาแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมประโยคสำคัญในส่วนนี้เข้าไป หากใครไม่ยินดีแก้ไขก็ควรจะต้องเผาตำราทิ้งไปหรือไม่ก็ควรถูกพิจารณาเป็นหนังสือต้องห้ามเนื่องจากสั่งสอนในสิ่งที่ไม่เป็นความจริงในแวดวงนิติศาสตร์ของไทย