

## บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย



นายพรชัย แสงปานแก้ว

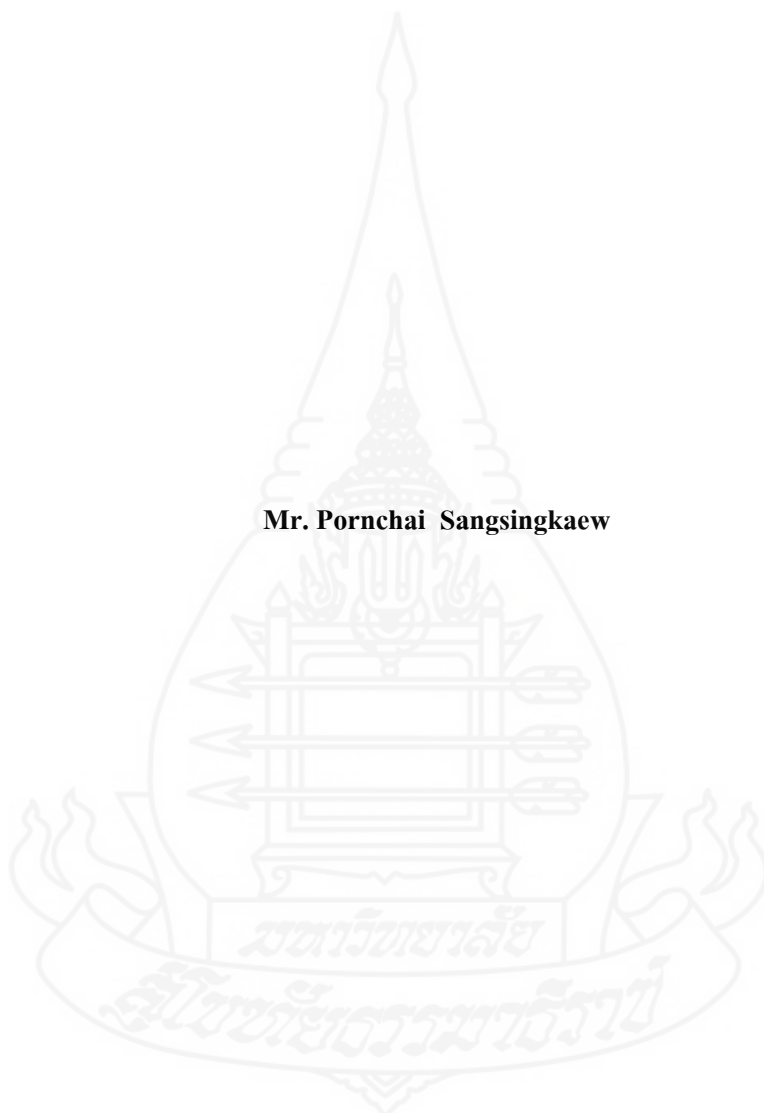
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2553

# **The Role of the Constitutional Court with Thai Political Reform**

**Mr. Pornchai Sangsingkaew**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2010

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	บทบาทของศาสตร์รัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย
ชื่อและนามสกุล	นายพรชัย แสงปานแก้ว
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ภาณี กิจพ่อคำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2554

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ

(อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภาณี กิจพ่อคำ)

.....  
(รองศาสตราจารย์ภาณี กิจพ่อคำ)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา **คั่นคว้ออิสระ** บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย  
ผู้ศึกษา นายพรชัย แสงปานแก้ว รหัสนักศึกษา 2524002280 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ ปีการศึกษา 2553

### บทคัดย่อ

การศึกษา **คั่นคว้ออิสระ** ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ลักษณะทั่วไปและภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ (2) ศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในกระบวนการปฏิรูปการเมืองไทยในกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญ (3) ศึกษาและวิเคราะห์ผลงานของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

ดำเนินการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร โดยการตรวจเอกสารจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย ตำรา รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ และวิทยานิพนธ์ทั้งที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบของเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ (Internet) ที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับประเด็นของการศึกษาวิจัยนี้

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการปฏิรูปการเมืองค่อนข้างมาก โดยพิจารณาได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ช่วยให้รัฐธรรมนูญบังเกิดผลในทางปฏิบัติ และเกิดผลต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นคุณค่าของคำวินิจฉัยที่มุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานและหาทางออกให้กับปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ หรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ เพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นสามารถนำไปใช้ได้ทางปฏิบัติ ไม่มีข้อติดขัดหรืออุปสรรคขัดขวางใด ๆ หรือแม้แต่การถูกละเมิด บิดเบือน เบี่ยงเบนด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ซึ่งจะนำไปสู่ผลบั่นปลาย หรือผลกระทบตกทอดต่อไปยังการสร้างผลทางปฏิบัติในการใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นไปตามครรลองโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญในที่สุด

**คำสำคัญ** บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย



## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาชั้นคว่ำอิศระฉบับนี้ สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดี โดยได้รับคำปรึกษาและแนะนำอย่างดียิ่งจากท่านอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ ที่เสียสละเวลาให้คำแนะนำ คำปรึกษา ความรู้ และชี้แนะแนวทางในการศึกษาชั้นคว่ำอิศระทุกขั้นตอน ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ประธานกรรมการและคณะกรรมการสอบการศึกษาชั้นคว่ำอิศระทุกท่าน ที่ได้ให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขจนการศึกษาชั้นคว่ำอิศระฉบับนี้สมบูรณ์ และสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้ศึกษาขอขอบคุณเพื่อนๆ และผู้ร่วมงานทุกท่านที่ให้ความสนใจในการทำการศึกษาค้นคว่ำอิศระครั้งนี้ ตลอดจนญาติพี่น้องผู้ใกล้ชิดทุกคน ที่เป็นแรงบัลดาลใจให้ผู้ศึกษามีกำลังใจในการทำการศึกษาค้นคว่ำอิศระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ประโยชน์และคุณค่าอันพึงมีจากการศึกษาค้นคว่ำอิศระฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอมอบเป็นสิ่งบูชาพระคุณบิดา มารดา ครูอาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน

พรชัย แสงปานแก้ว

พฤษภาคม 2554

## สารบัญ

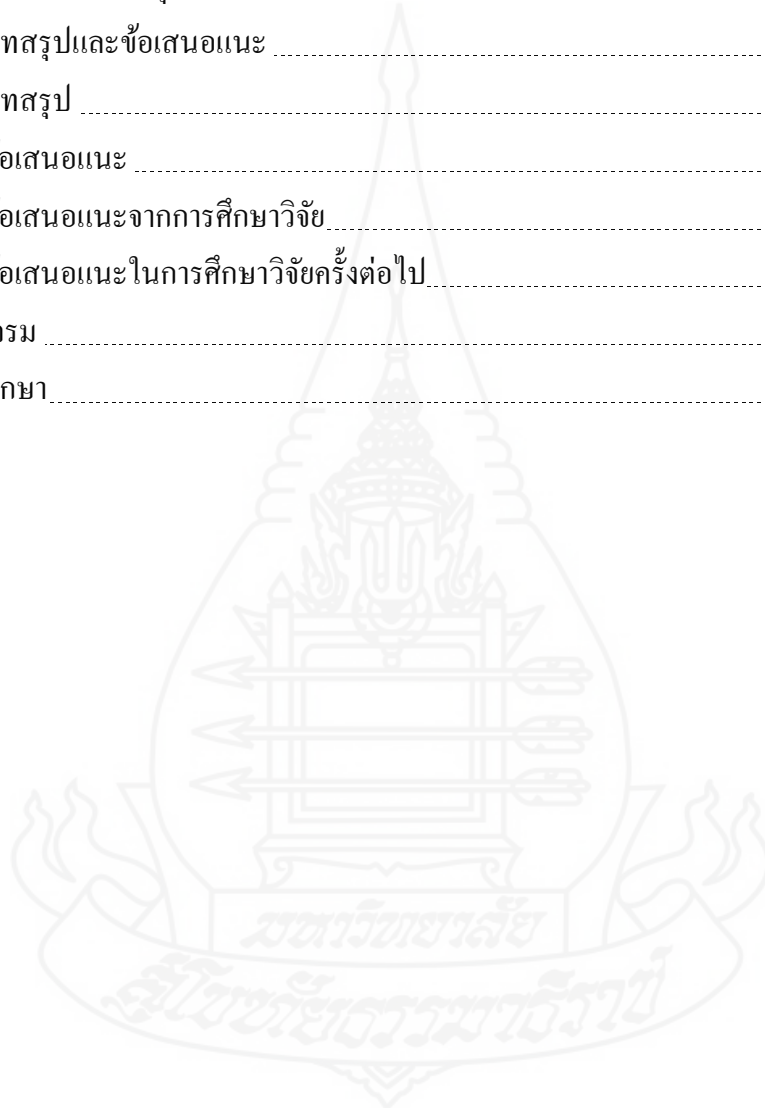
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
กิตติกรรมประกาศ .....	จ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์การศึกษา .....	4
กรอบแนวคิดการศึกษา .....	5
ขอบเขตของการศึกษา .....	5
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	5
ระเบียบวิธีวิจัย .....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	7
แนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไทย .....	7
ความเป็นมาของศาลรัฐธรรมนูญไทย .....	7
องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ .....	9
วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ .....	11
อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ .....	13
อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2549 .....	13
อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 .....	14
ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง .....	17
นัยสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง .....	17
รัฐธรรมนูญปัจจุบันปฏิรูปการเมืองอย่างไร .....	19
ทำไมต้องมีศาลรัฐธรรมนูญ .....	20
ศาลรัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมืองได้อย่างไร .....	21
บทที่ 3 ศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ .....	25
ประเทศเยอรมัน .....	25
โครงสร้าง/องค์ประกอบ .....	25

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
อำนาจหน้าที่ .....	26
ประเทศอิตาลี .....	27
โครงสร้าง/องค์ประกอบ .....	27
อำนาจหน้าที่ .....	27
ประเทศออสเตรเลีย .....	28
โครงสร้าง/องค์ประกอบ .....	28
อำนาจหน้าที่ .....	28
ประเทศฝรั่งเศส .....	29
โครงสร้าง/องค์ประกอบ .....	29
อำนาจหน้าที่ .....	29
<b>บทที่ 4</b> ผลวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย .....	<b>30</b>
บทวิเคราะห์โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ.....	30
ความเหมาะสมเกี่ยวกับการจัดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ.....	30
ความเหมาะสมเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ.....	35
บทวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ .....	39
ความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	39
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ เพิ่มเติมไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	41
บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยในการปฏิรูปการเมือง .....	43
ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับบริบทของการปฏิรูปการเมือง.....	44
ศาลรัฐธรรมนูญไทยในกรอบกำหนดของของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน.....	53
ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ พระราชบัญญัติ.....	67
ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	68
ผลงานของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ .....	71
ผลงานด้านการควบคุมกฎหมาย.....	71

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ผลงานด้านการกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง.....	72
ผลงานด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	73
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	75
บทสรุป .....	75
ข้อเสนอแนะ .....	77
ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย .....	77
ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป .....	78
บรรณานุกรม .....	80
ประวัติผู้ศึกษา.....	83



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศที่มีระบบ “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” และมีการสถาปนาให้รัฐธรรมนูญเป็น “กฎหมายสูงสุด” มีความจำเป็นอยู่เองที่ต้องจัดสร้างกลไกในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กลไกดังกล่าวนี้ นอกจากรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติมิให้ตัวบทกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา และ/หรือมีการกำหนดหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว กลไกอีกประการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญต้องจัดไว้ก็คือ การกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ตามวิวัฒนาการทางการเมืองของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในยุโรป แม้ช่วงแรกจะยอมรับกันว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจะเป็นของตัวบุคคล คือ “พระมหากษัตริย์” โดยต่อมาเมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจดังกล่าวจะเป็นของ “ประชาชน” หรือของ “ชาติ” และต่อจากนั้น เมื่อมีระบบรัฐสภาที่ถือว่าสภาคือองค์กรสูงสุดแทนประชาชน อำนาจสูงสุดจะกลับกลายเป็นของ “รัฐสภา” หากพบว่าเมื่อประชาชนได้รับประสบการณ์ในทางที่ไม่ดีกับผู้แทนของตนรวมไปถึงพรรคการเมืองอันยังผลให้ขาดความเชื่อถือในระบบรัฐสภาตามไป ประชาชนจึงหันมายอมรับแนวความคิดทางการเมืองที่ว่ารัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐ เช่น รัฐสภา ก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายโดยเฉพาะ “รัฐธรรมนูญ” ด้วย ผลจากการนี้ ส่วนหนึ่งจึงเป็นเหตุให้มี “ศาลรัฐธรรมนูญ” เกิดขึ้น สำหรับใช้ถ่วงดุลการใช้อำนาจของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในรัฐสภา<sup>1</sup>

การจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อตรวจสอบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญเป็นแนวความคิดของนักปรัชญากฎหมายออสเตรีย คือ ฮันส์ เคลเสน (Hans Kelsen) เคลเสนเห็นว่าการจัดตั้ง “ระบบคณะกรรมการ” ดังของฝรั่งเศส เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้นมี

---

<sup>1</sup> อมร จันทสมบุรณ์. “ศาลรัฐธรรมนูญ” ในรายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร (เล่ม 2), มิถุนายน 2536, หน้า 299.

วัตถุประสงค์ทางการเมืองมากไป<sup>2</sup> ส่วนในสหรัฐอเมริกา การให้ “ศาลยุติธรรม” ทำหน้าที่เช่นนั้นโดยระบบผู้พิพากษาอาชีพ ก็มีปัญหาเรื่องความคิดอ่านคับแคบไม่ทันกับความต้องการของสังคม ทั้งยังเป็น การขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงว่าอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดใช้บังคับมิได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ ถือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางลบเพราะมีผลเป็นการล้มล้างกฎหมายนั้น ด้วยเหตุเหล่านี้ เคลเสนจึงเสนอว่าองค์กรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายควรต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนในการแต่งตั้ง<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้ถูกแทรกแซงกดดันทางการเมืองและเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการทำงานก็ต้องจัดรูปองค์กรให้มีฐานะเป็นองค์กร “ศาล” ยิ่งกว่านั้นเพื่อให้เกิดความรอบคอบต่อการปฏิบัติหน้าที่และทันกับเหตุการณ์ของสังคม ผู้จะมาทำหน้าที่ในองค์กรนี้ก็จำเป็นต้องมีที่มาจากทั้งผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย การเมืองและเศรษฐศาสตร์ประกอบกัน โดยจัดโครงสร้างองค์กรให้มีเพียงองค์กรเดียว และคำวินิจฉัยก็ให้มีผลเป็นการทั่วไป<sup>4</sup>

แนวความคิดดังกล่าวของเคลเสนได้รับการยอมรับในประเทศออสเตรีย รัฐธรรมนูญของออสเตรีย ค.ศ. 1920 จึงได้สถาปนาสถาบัน “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรก และเป็นแบบอย่างให้กับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี โปรตุเกส เบลเยียม แอฟริกาใต้ และเกาหลีใต้ ฯลฯ สำหรับไปจัดตั้งสถาบันศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในประเทศของตนในระยะเวลาต่อมา

ในประเทศไทย ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2489 เมื่อ “ศาลยุติธรรม” ได้สถาปนาตนเองโดยอาศัยคำพิพากษาฎีกาที่ 1/2489 ยืนยันถึงอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของตน<sup>5</sup> สามเดือนหลังจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

<sup>2</sup> วิษณุ เครืองาม. “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 669.

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” วารสารรัฐศาสตร์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2542), หน้า 24.

<sup>4</sup> วิษณุ เครืองาม. เรื่องเดียวกัน, หน้า 665.

<sup>5</sup> และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 มาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “การกระทำใดๆ อันบุคคลได้กระทำ ไม่ว่าในฐานะเป็นตัวการหรือผู้สมรู้ต้องตามต่อบัญญัติไว้ต่อไป นี้ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงครามและผู้กระทำเป็นอาชญากรรมสงคราม ทั้งนี้ไม่ว่า

ไทย พุทธศักราช 2489 ก็จัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นสถาบันใหม่เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแทนศาลยุติธรรม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกหลายฉบับก็บัญญัติยืนยันถึงอำนาจเช่นว่านั้นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม เมื่อผ่านมาระยะเวลาหนึ่ง หลายฝ่ายเริ่มเห็นว่าการทำงานที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวนี้มีปัญหา ทั้งนี้เพราะการจัดวางสถานะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็น “องค์กรทางการเมือง” โดยกำหนดให้ส่วนหนึ่งของตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการโดยตำแหน่ง เช่น “ประธานรัฐสภา” “ประธานวุฒิสภา” (ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง) “ประธานศาลฎีกา” และ “อัยการสูงสุด” (ซึ่งเป็นตำแหน่งประจำ) นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการทำงาน เพราะไม่ได้รับผิดชอบงานในหน้าที่อย่างเป็นทางการหลัก ก็ยังทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันตำแหน่งหน้าที่เพราะมีบทบาทที่ต้องทำในเวลาเดียวกันซึ่งขัดแย้งกันด้วย<sup>6</sup> ยิ่งกว่านั้น สำหรับตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อมีการเปิดช่องให้ตุลาการฯ คนเดิม สามารถดำรงตำแหน่งในวาระใหม่ได้ อีกการจัดโครงสร้างองค์กรเช่นนี้ ปฏิเสธมิได้ว่าอาจทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองโดยอ้อมซึ่งย่อมส่งผลให้เกิดความไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่<sup>7</sup>

จากปัญหาความไม่เหมาะสมเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมานี้ เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงตัดสินใจจัดวางแนวทางในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสียใหม่โดยให้อยู่ในรูปแบบ “ศาล” เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีในลักษณะที่เป็นศาลตามกระบวนการยุติธรรมในสาขากฎหมายมหาชน โดยไม่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองที่ปัจจัยทางการเมืองมีอิทธิพลเหนือคำวินิจฉัยในบางเรื่อง จากการจัดตั้งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ “ศาลรัฐธรรมนูญ” จึงถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

---

การกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้...”เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาตรา 14 เป็นโมฆะ

<sup>6</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

<sup>7</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. “ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ” รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538, หน้า 15.



เพื่อเป็นหลักประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแทนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่นี้มาแต่เดิม

ด้วยเหตุที่ในประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันในทางกฎหมายมหาชนสถาบันใหม่ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การปฏิรูปการเมือง (Political Reform) เป็นทางเลือกหนึ่งของการสร้างกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สมาชิกในประชาคมการเมืองทั้งฝ่ายปกครองและประชาชนต่างเห็นพ้องร่วมกันทั้งในเป้าหมายและวิธีการของการเปลี่ยนแปลง (Goals & Means Consensus) นั้น ซึ่งมีความคาดหวังร่วมกันว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งไปสู่ทิศทางพัฒนา มีความก้าวหน้าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาคมการเมืองยิ่ง ๆ ขึ้นไป ทั้งนี้ โดยที่มุ่งเน้นให้หนทางของการเปลี่ยนแปลงนั้นดำเนินไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ โดยการใช้กติกาเป็นเครื่องควบคุม (Regularity Control) ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือหลัก (Main tool) ในการกำหนดกติกาของการเปลี่ยนแปลงนั้น และในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญเองก็จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือสนับสนุน (Support tool) โดยการสร้างกลไกมาตรการและกระบวนการวิธีปฏิบัติขึ้นมารองรับเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วย ซึ่งกลไกที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กติกาทางการเมืองการปกครองก็คือศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมืองจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันอย่างใกล้ชิดในภารกิจด้านการปฏิรูปการเมือง ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองก็ยังสืบเนื่องต่อมายังรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ซึ่งใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

## 2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ลักษณะทั่วไปและภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ

2.2 เพื่อศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในกระบวนการปฏิรูปการเมืองไทยในกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญ

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลงานของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย



### 3. กรอบแนวคิดการศึกษา

แนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ลักษณะทั่วไปและภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญในกระบวนการปฏิรูปการเมืองตามกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญ

### 4. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง “บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย” เป็นการศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในกระบวนการปฏิรูปการเมืองตามกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

### 5. นวัตกรรมเฉพาะ

5.1 บทบาท หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทยในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องที่อยู่ในเขตอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5.2 ศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง ศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5.3 ปฏิรูปการเมือง หมายถึง การผ่าตัดปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดองค์กรทางการเมือง (และเศรษฐกิจสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง) เพื่อให้การพัฒนาทางการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยชนิดที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีบทบาทได้มากขึ้น เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ มีวุฒิภาวะในการที่จะแก้ปัญหาคความขัดแย้งต่างๆ ได้อย่างสันติวิธี

### 6. ระเบียบวิธีวิจัย

ดำเนินการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการตรวจเอกสารจากรัฐธรรมนูญและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย ตำรา รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ และวิทยานิพนธ์ทั้งที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบของเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ (Internet) ที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับประเด็นของการศึกษาวิจัยนี้

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 เข้าใจและทราบถึงแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ลักษณะทั่วไปและภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ

7.2 เข้าใจและทราบถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในกระบวนการปฏิรูปการเมืองไทย ในกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญ

7.3 ผลของการวิเคราะห์ผลงานของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง สามารถนำไปใช้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม



## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไทย

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และสิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดก็คือ หลักการที่เรียกว่า “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” โดยมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรองรับว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”<sup>1</sup> คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรใหม่จาก คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรในรูปศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

##### 1.1 ความเป็นมาของศาลรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทย ไม่มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่าในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วจะให้องค์กรใดทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพียงแต่บัญญัติไว้ในมาตรา 62 ว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เท่านั้น<sup>2</sup> ความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นผลมาจาก หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ได้มีการตรา

<sup>1</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2550), หน้า 2-3.

<sup>2</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2551), หน้า 1.

พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ขึ้นเพื่อลงโทษแก่ผู้กระทำการตามที่กฎหมายนี้ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำไปก่อนหรือหลังกฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม

ต่อมาเมื่อมีการจับกุมบุคคลดำเนินการฟ้องคดี และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ศาลฎีกาได้ตัดสินตามคำพิพากษาที่ 1/2489ว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะที่ลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังจึงขัดกับรัฐธรรมนูญ และเป็นโมฆะ ศาลฎีกาได้ยืนยันถึงอำนาจของศาลในการพิพากษาว่ากฎหมายของรัฐสภาขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่าศาลเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมายจึงต้องรู้ว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่ อีกทั้งการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ อำนาจทั้งสามอำนาจคือนิติบัญญัติ บริหารและ ตุลาการย่อมมีอำนาจยับยั้งและควบคุมกัน ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายมาไม่ถูกต้องหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจแสดงความไม่ถูกต้องนั้นได้ นอกจากนี้ยังเห็นว่าจำเป็นต้องมีผู้มีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่และศาลเป็นผู้มีอำนาจนั้น เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะตีความได้ว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นเอง ส่วนฝ่ายบริหารนั้นก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เช่นเดียวกัน<sup>3</sup>

จากผลแห่งคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยนั้นไม่พอใจที่ศาลได้ล่วงล้ำเข้ามาในหน้าที่ของสภาในการตีความรัฐธรรมนูญ มีการเสนอญัตติให้สภาตีความ มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งจำนวน 7 คน และคณะกรรมการชุดนี้เห็นว่าอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2475 เป็นอำนาจของเค็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อยุติข้อขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 จึงกำหนดให้มีองค์กรพิเศษทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรพิเศษนี้เรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีจำนวน 8 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, 2-3.

<sup>4</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, ตุลาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2536), หน้า 10-12.

พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 (ซึ่งมีข้อสังเกตคือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวทุกฉบับจะกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ)<sup>5</sup>

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการปฏิรูปการเมืองโดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการกำหนดให้จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นโดยเฉพาะ คือ “ศาลรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นครั้งแรก และได้สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 3 เมื่อมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้นมา ก็ได้บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

## 1.2 องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 องค์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่เป็น โดยตำแหน่งและอีกส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีการกำหนดจำนวนและองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน เช่นการกำหนดตำแหน่งให้ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ อัยการสูงสุดเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง ซึ่งอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งมีตำแหน่งประจำอยู่แล้ว นอกจากนี้การกำหนดให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง มาดำรงตำแหน่งในคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การแสดงบทบาทหน้าที่ของแต่ละบุคคลอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางในการวินิจฉัยข้อขัดแย้งที่เกิดจากรัฐธรรมนูญได้ สำหรับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่กำหนดให้ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการเป็นผู้แต่งตั้ง โดยที่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่จะเป็นนักกฎหมาย อย่างไรก็ดี หน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญมิได้มีแต่เฉพาะวินิจฉัยการขัดกัน

<sup>5</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2551), หน้า 3.

ของกฎหมายเท่านั้น แต่มีหน้าที่อื่นเช่น ปัญหาระหว่างอำนาจศาล การวินิจฉัยการขาดคุณสมบัติของสมาชิกสภา เป็นต้น<sup>6</sup>

จากการที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ก่อน ปีพ.ศ. 2540 ถูกมองว่ามีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าศาลและอาจถูกรวบงำได้ง่าย ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงวางแนวทางในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้อยู่ในรูปของศาล เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีได้มาจากผู้ดำรงตำแหน่งประจำ เช่น ประธานวุฒิสภา ประธานรัฐสภา เหมือนอย่างในอดีต ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการขัดกัน ในตำแหน่งหน้าที่ และเพื่อประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาและวินิจฉัยคดี โดยกำหนดให้มีกระบวนการสรรหาและเลือกโดยเฉพาะ<sup>7</sup> อย่างไรก็ตามมีการพิจารณาว่า กระบวนการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดยังมีความบกพร่อง เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามรัฐธรรมนูญมีความไม่เหมาะสม มีความไม่เที่ยงธรรม แม้ว่าจะมีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประกอบของกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันฝ่ายการเมืองเข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการสรรหามากเกินไป ทำให้ผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์พอสมควร<sup>8</sup>

เมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้มีการออกประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และศาลรัฐธรรมนูญ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งคือประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุด ส่วนตุลาการรัฐธรรมนูญอีก 7 คนเป็นบุคคลที่มาจากองค์กรศาลทั้งหมดเข้าทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>6</sup> สวัสดิการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พร้อมด้วยการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2531, 350, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, ตุลาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2536), หน้า 38.

<sup>7</sup> สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, พัฒนาการองค์กรอิสระในประเทศไทย กรณี ศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550), หน้า 29.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.



และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้ง องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคล้ายคลึงกับองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะแตกต่างที่จำนวนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาและกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น<sup>9</sup>

### 1.3 วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง และจะมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว<sup>10</sup> เดิมทีในกรณีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แทบทุกฉบับจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญให้สัมพันธ์กับการดำรงอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อใดที่สภาผู้แทนราษฎรอยู่ครบวาระหรือถูกยุบไป วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะสิ้นสุดลงไปด้วย กรณีเช่นนี้เห็นกันว่า การกำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจในความมั่นคงถาวรของสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญที่ควรจะมีอยู่อย่างสืบเนื่อง<sup>11</sup> ยิ่งกว่านั้นกรณีที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องให้มีการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิคนเดิมให้เข้าดำรงตำแหน่งในวาระใหม่ได้อีกนั้น การจัดกลไกลักษณะเช่นนี้ ก็เห็นกันอีกว่าน่าจะทำให้สถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในวุฒิสภา ทำให้สถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญกลับกลายเป็นสถาบันการเมืองโดยปริยายแทนที่จะเป็นสถาบันตุลาการที่คงไว้ซึ่งความเป็นอิสระ<sup>12</sup> ด้วยเหตุข้างต้นเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงตัดสินใจปรับเปลี่ยนวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียใหม่ให้เป็นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ นัยว่าการ

<sup>9</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส จำกัด), 2551. หน้า 143-150.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 208

<sup>11</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์ ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปีศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพฯ : 2535) หน้า 40.

<sup>12</sup> กมลชัย รัตนสกวาวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538, หน้า 15

กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานโดยไม่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกส่วนหนึ่งย่อมทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

อย่างไรก็ดี แม้จะมีวาระการดำรงตำแหน่งค่อนข้างนาน แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อาจพ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดตามวาระได้ หากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดมีอายุครบ 70 ปี บริบูรณ์ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือถูกวุฒิสภาก่อถอนออกจากตำแหน่ง กรณีปรากฏว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติหรือส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่<sup>13</sup>

มีข้อควรสังเกตเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรณี “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 36/2542 ลงวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2542 กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216(4) โดยคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานความหมายของถ้อยคำที่ว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ว่าหมายความว่า รัฐมนตรีผู้ต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกต้องถูกจำคุกจริงโดยหมายของศาล ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้นจึงจะสิ้นสุดลง โดยนับนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 260 (7) ที่บัญญัติเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็ใช้ถ้อยคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เช่นเดียวกับการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ดังนั้น การต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกจึงน่าจะหมายถึงการถูกจำคุกโดยหมายของศาลจริงเท่านั้น จึงจะเป็นเหตุให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ต้องคำพิพากษาพ้นจากตำแหน่ง

อนึ่ง ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในวาระแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นี้ บทบัญญัติมาตรา 322 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภามาตรา 315 วรรค 3 (คือวุฒิสภาชุดเดิมที่มีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน) มีมติเลือกให้มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นคราวแรกโดยวุฒิสภาซึ่งเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้ มิให้นำบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้เพียงวาระเดียวมาใช้บังคับ ดังนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ หรือผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์ก็ตาม หากว่าได้มีการเสนอชื่อและมีการลงมติของวุฒิสภามาตรา 315 วรรคสาม

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 248



(คือวุฒิสภาชุดเดิมที่มีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง) ไม่ว่าจะเป็นการลงมติเพื่อถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 255 หรือลงมติเลือกตามมาตรา 257 (2) ย่อมมีวาระเพียงกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้ คือจะดำรงตำแหน่งได้เพียงสี่ปีครึ่งทั้งสิ้น

นอกจากนั้น พึงสังเกตด้วยว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 259 กำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และมีได้มีบทบัญญัติในมาตราใดกล่าวถึงการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดพ้นจากตำแหน่งไปก่อนครบวาระ การเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใหม่มาในตำแหน่งที่ว่างนั้นก็หาได้มีลักษณะของการเลือกแทนตำแหน่งเดิมอันจะทำให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทนแต่อย่างใด หากแต่ผู้ได้รับเลือกมาใหม่นั้นก็จะมีวาระการดำรงตำแหน่งของตนเองเป็นเอกเทศคือมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปีตามนัยมาตรา 259 นั่นเอง

#### 1.4 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ตั้งแต่มีการกำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2489 อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยก่อนหน้าปี พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นพร้อมกับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ และต่อมาอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

#### 1.5 อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2549

อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นอกจากนี้ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจในการวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 อำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอีก 4 ประการคือ วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานั้นมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการยับยั้งของวุฒิสภาหรือไม่ วินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีที่สิ้นสุดลงเฉพาะตัว วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่นหรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน และวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นพินิจเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นคือ วินิจฉัยว่าข้อบังคับของวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาหรือรัฐสภาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และการตีความรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ตัดอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภาที่มีมาแต่เดิมมาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่แทน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน โดยมาตรา 35 ได้บัญญัติไว้ว่า “บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ซึ่งสามารถแยกอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ 3 ด้าน<sup>14</sup> คือ

- อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องค้างซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ที่ถูกยกเลิกแล้วในการพิจารณาวินิจฉัย

- อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ

- อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 ฉบับ

#### 1.6 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ ได้แก่

1. การควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
2. การควบคุมร่างกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
3. การควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร
4. การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงหรือไม่ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ หรือกรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่
5. การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมาตรการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
6. การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ

<sup>14</sup> สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, พัฒนาการองค์กรอิสระในประเทศไทย กรณี ศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา), 2550. หน้า46.

7. การปกป้องคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

8. การคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

9. การวินิจฉัยยุทธวิธีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

10. การวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการขยับยั้งของวุฒิสภาหรือไม่

11. การควบคุมตรวจสอบมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย

12. การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ

13. อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ ได้แก่

1. การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ

2. การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว

3. การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด

4. การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ กระทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วน โดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่

5. การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

6. การวินิจฉัยเกี่ยวกับเกี่ยวกับการคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง และการปกป้องคุ้มครองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

7. การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรีและกรรมการการเลือกตั้ง

8. การวินิจฉัยหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่

9. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

10. อำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความแตกต่างกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในบางประการที่สำคัญ<sup>15</sup> คือ

1. การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้นที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนอกจากนั้นยังให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน (มาตรา 245 (1))

2. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 257 (2))

3. ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 212)

4. การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบเงื่อนไขเพิ่มขึ้นคือ การตราพระราชกำหนดเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ (มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสอง)

5. การวินิจฉัยกรณีปัญหาว่าหนังสือใดที่ฝ่ายบริหารทำความตกลงกับนานาประเทศหรือกบองค์ระหว่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ (มาตรา 190)

6. ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้น (มาตรา 139 (3) และมาตรา 142 (3))

<sup>15</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2551), หน้า 153-173.

## 2. ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง

ศาลรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะไม่ใช่องค์กรทางการเมืองโดยตรง แต่ก็ถือได้ว่าเป็นกลไกที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญนั้น ได้ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่สำคัญอันมีผลเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปการเมืองใน 3 ลักษณะ คือ

1. การดำรงรักษาสถานะของรัฐธรรมนูญให้เป็นกติกาหลักของการปกครองและการปฏิรูปการเมือง โดยการควบคุมการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลทางปฏิบัติได้ (Constitution Implementation)

2. การขับเคลื่อนการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามครรลองของหลักการปกครองโดยกฎหมาย โดยการกำกับให้การใช้อำนาจรัฐธรรมนูญนั้นดำเนินอยู่ในกรอบของหลักนิติธรรม (Constitution Steering)

3. การกำหนดทิศทางของเป้าหมายการใช้รัฐธรรมนูญให้บรรลุสู่จุดหมายของการปฏิรูปการเมือง โดยการวางบรรทัดฐานการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (Constitution Compliance)

ซึ่งในอีกนัยหนึ่ง หากมองอย่างง่าย ๆ ในมิติทางการบริหารก็จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นอาจเทียบได้กับ เรือธงในการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติหรือองค์กรในการบริหารการใช้รัฐธรรมนูญนั่นเอง เนื่องจากปัญหาใหญ่ของรัฐธรรมนูญนั้นแท้ที่จริงแล้วอยู่ที่การนำไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นสำคัญ ซึ่งปัญหาในจุดนี้แม้แต่นักปราชญ์ทางการเมืองในยุคกรีกโบราณซึ่งได้รับยกย่องให้เป็นบิดาของศาสตร์หลายแขนงก็ได้แสดงความวิตกกังวลในปัญหาดังกล่าวมากกว่าปัญหาความสมบูรณ์ด้านเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญเสียอีก

### 2.1 นัยสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

การที่รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนั้น มีนัยสำคัญที่สมควรได้รับการพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

2.1.1 ที่มาของรัฐธรรมนูญ รากฐานที่มาของรัฐธรรมนูญปัจจุบันนั้น เริ่มจากประชาชนเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ในมาตรา 211 โดยมี ศ.ดร.ชโยนันต์ สมุทวณิช ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อเปิดทางให้มีกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ในรูปแบบที่ปลอดจากอำนาจของผู้ปกครองและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาแทนที่ นับตั้งแต่การสรรหาสภากร่างรัฐธรรมนูญจากตัวแทนประชาชนแต่ละจังหวัดและตัวแทนสาขาอาชีพทั่วประเทศจำนวน 99 คน มาทำหน้าที่รับ



ฟังความคิดเห็นประชาชน และยกร่างรัฐธรรมนูญตามความต้องการของประชาชนเพื่อให้รัฐสภารับรองโดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งตลอดระยะเวลาของกระบวนการร่างไปจนกระทั่งถึงการรับรองรัฐธรรมนูญเพื่อออกประกาศใช้ นั้น ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด จึงกล่าวได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างแท้จริง

**2.1.2 เหตุผลของรัฐธรรมนูญ** ได้มีการประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีจุดมุ่งหมายเพื่อการปฏิรูปการเมือง โดยมีเหตุผลรองรับหลายประการ อาทิ (1) การแก้ไขปัญหาพื้นฐานของระบบการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาประสิทธิภาพของรัฐบาล ความชอบธรรมทางอำนาจและการทุจริตไม่โปร่งใสเป็นธรรมดา โดยมุ่งจุดเน้นที่การสร้างกลไกและกระบวนการทางการเมืองที่มีความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพสูง (2) การสร้างความก้าวหน้าของระบบการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กว้างขวางมากขึ้น การจำกัดหนี้ยืมยืมและลดทอนอำนาจของผู้ปกครองและองค์กรของรัฐ และการเพิ่มมาตรการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวด โดยมุ่งจุดเน้นที่การจำกัดควบคุมอำนาจผู้ปกครองและการส่งเสริมสิทธิอำนาจและเสรีภาพของประชาชน (3) การคาดหวังความเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ เพิ่มประสิทธิภาพ สร้างคุณภาพ จัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจและแก้ไขความขัดแย้งระหว่างองค์กรการเมืองการปกครองต่าง ๆ หนีความราบรื่น รวมตลอดทั้งการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันมากขึ้น นอกจากนี้ยังรวมไปถึงความคาดหวังในการจัดระบบระเบียบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ราชการและประชาชนให้มีความรับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้นด้วย โดยมุ่งจุดเน้นที่การมีและใช้สิทธิอำนาจและเสรีภาพของประชาชนนั้นมีผลสัมฤทธิ์จริงในทางปฏิบัติได้ด้วย

**2.1.3 ความสำคัญของรัฐธรรมนูญ** โดยที่รัฐธรรมนูญได้แสดงเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง จึงได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อผลในการปฏิรูปการเมืองหลายประการด้วยเช่นกัน อาทิ (1) การรักษาฐานะความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดบทบัญญัติคุ้มครองรัฐธรรมนูญ และสร้างกลไกหลักในการดำรงรักษาสถานะของรัฐธรรมนูญในรูปของศาลรัฐธรรมนูญ (2) การออกแบบการเมืองใหม่ ด้วยการกำหนดเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์กรอำนาจทางการเมืองใหม่ ทั้งในส่วนขององค์กรหลักที่มีอยู่เดิม เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาลและตุลาการ และองค์กรที่สร้างขึ้นใหม่ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครอง และคณะกรรมการเลือกตั้ง รวมตลอดทั้งการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจการเมืองเสียใหม่ เช่น องค์กรวุฒิสภาที่มาจากกร

เลือกตั้งของประชาชน การแยกหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกจากกัน (3) การสร้างวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง ด้วยการใช้อำนาจรัฐธรรมนูเป็นเงื่อนไขและกลไกในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะการใช้เป็นเครื่องมือบังคับควบคุมทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง (4) การป้องกันแก้ไขปัญหามาจากการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในทางปฏิบัติ ด้วยการสร้างเสถียรภาพของการใช้อำนาจรัฐธรรมนูให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อให้รัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระเพื่อการปฏิรูปการเมืองนั้นสามารถดำเนินไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง จึงได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกหลักที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินวินิจฉัยปัญหาสำคัญอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐธรรมนู

## 2.2 รัฐธรรมนูญปัจจุบันปฏิรูปการเมืองอย่างไร

การปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของรัฐธรรมนูญนั้นสามารถพิจารณาได้จากการกำหนดแนวทางการปฏิรูปการเมืองในกรอบความคิดหลัก 3 ประการด้วยกัน คือ (1) การกำหนดจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง (2) การกำหนดกระบวนการวิธีของการปฏิรูปการเมือง และ (3) การกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ

**2.2.1 การกำหนดจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง** กรอบความคิดหลักของการกำหนดจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ก็คือ การสร้างความสามารถทางการเมืองการปกครองของระบบการเมือง (Governmental Competence) นั้นเอง ซึ่งจุดมุ่งเน้นที่สำคัญประกอบด้วย (1) การสร้างความชอบธรรมของผู้ปกครอง ซึ่งเน้นการจำกัดและการควบคุมตรวจสอบอำนาจที่เข้มงวดขึ้น (2) การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอำนาจของประชาชนในการเข้าร่วมทางการเมืองในบทบาทและขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลายมากขึ้นทั้งในกระบวนการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ (3) การเพิ่มประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบบการเมือง ซึ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งของภาวะผู้นำในตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล การแบ่งอำนาจและหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร การสร้างองค์กรอำนาจและจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรให้มีความราบรื่นและมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้

**2.2.2 การกำหนดกระบวนการวิธีของการปฏิรูปการเมือง** กรอบความคิดหลักของการกำหนดกระบวนการวิธีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ก็คือ การกำหนดกระบวนการวิธีในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ผลในทางปฏิบัติต่อการควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครองและมีผลต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยที่ดำเนินไปตามครรลองของกรอบกำหนดของกฎหมายแทนการใช้อิทธิพลและผลประโยชน์เป็นเครื่องกำหนดนั่นเอง ซึ่งมุ่งจุดเน้นที่สำคัญประกอบด้วย (1) การกำหนดกระบวนการวิธีในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมุ่งจุดเน้นในการใช้กฎหมาย

เป็นเครื่องมือหลักในการปกครอง (2) การกำหนดกระบวนการวิธีในการควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง โดยมุ่งจุดเน้นที่การกำกับพฤติกรรมอำนาจของบุคคลและองค์กรให้อยู่กรอบของความชอบทั้งในทางกฎหมายและความชอบธรรม (Legality & Legitimacy) (3) การกำหนดกระบวนการวิธีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และคาดหวังผลในทางปฏิบัติด้วย โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีมิติเชิงคุณภาพในระดับของการได้อำนาจการตัดสินใจอย่างแท้จริง ซึ่งครอบคลุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เช่น การเสนอแนะกฎหมาย นโยบาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและราชการ

**2.2.3 การกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง** กรอบความคิดหลักของการกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง ก็คือการสร้างองค์กรพิเศษตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพิ่มเติมหลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองเป็นการเฉพาะ อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

## 2.3 ทำไมต้องมีศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกลไกหลักในการกำกับควบคุมการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองนั้น ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นในฐานะที่เป็นองค์กรที่ต้องมีสมรรถนะและสถานะพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งพิจารณาได้จากเหตุผลและความจำเป็นในลักษณะสำคัญ 7 ประการ คือ

**2.3.1 ความจำเป็นในการเป็นกลไกกำกับการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality)** เพื่อดำรงรักษาความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

**2.3.2 ความจำเป็นในการดำรงฐานะอิสระไม่ผูกพันอำนาจรัฐและการเมือง (State Authority & Political Power Free)** เพื่อรักษาความเป็นกลางในการกำกับองค์กรอำนาจต่าง ๆ ได้อย่างอิสระไม่อยู่ใต้พันธะอำนาจและอิทธิพลใด ๆ จากองค์กรอำนาจอื่นภายนอก

**2.3.3 ความจำเป็นในการเป็นองค์กรอำนาจสูงสุด (Supreme Organism)** เพื่อให้การใช้อำนาจมีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและผูกพันต่อองค์กรอำนาจอื่นภายใต้รัฐธรรมนูญ

**2.3.4 ความจำเป็นในการเป็นองค์กรตุลาการ (Judicial Organism)** เพื่อให้มีกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะทางกฎหมายมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายอื่นภายใต้รัฐธรรมนูญ



**2.3.5 ความจำเป็นในการเป็นองค์กรคุ้มครองป้องกันเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Stabilization)** เพื่อสร้างทางเลือกในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้รัฐธรรมนูญ โดยการหาทางออกให้กับองค์กรที่ประสบปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญแทนทางเลือกในการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ

**2.3.6 ความจำเป็นในการบำรุงรักษาจุดบกพร่องของรัฐธรรมนูญให้มีผลใช้บังคับต่อไปได้ (Constitutional Maintenance)** เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาในกรณีที่ไม่มีความขัดแย้งโดยทำการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ และการวางบรรทัดฐานของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Practice) ให้มีการใช้อ้างอิงในทางปฏิบัติได้ต่อไปโดยไม่สะดุดหยุดชะงัก

**2.3.7 ความจำเป็นในการกำกับกระบวนการปฏิรูปการเมืองให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (Political Reform Conduct)** เพื่อช่วยกระตุ้นเผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสารแปลงและผลักดันบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลในความเป็นจริง โดยการกำกับและประสานกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมือง ให้มีการเสริมจุดอ่อนที่เป็นช่องว่างและบูรณาการร่วมกันให้เกิดผลในภาพรวม

## 2.4 ศาลรัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมืองได้อย่างไร

ในกระบวนการปฏิรูปการเมืองตามกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ (1) การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง (2) การกำกับกระบวนการวิธีของการปฏิรูปการเมือง และ (3) การควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ

**2.4.1 การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง** บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง ตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสามารถทางการปกครองของระบบการเมืองนั้น คือ (1) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการจำกัดควบคุมอำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจในฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบของความชอบตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญใน มาตรา 237 (1) มาตรา 238 มาตรา 213 โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวมีผลบังคับในการควบคุมกฎหมาย การกระทำ และการใช้อำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (2) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรับรองสิทธิอำนาจของผู้ได้ปกครองโดยการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา 101 (8) มาตรา 237 (1) มาตรา 238 มาตรา 207 และมาตรา 210 โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวมีผลในการคุ้มครองรักษาสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของประชาชน การป้องกันการละเมิดจากบุคคลและองค์กรอำนาจและการแก้ไขเยียวยาปัญหา

ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพด้วย (3) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรักษาเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบบการเมือง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา 64 วรรคสาม มาตรา 101 (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) หรือ (11) มาตรา 114 (3) (4) (5) (7) หรือ (8) มาตรา 225 มาตรา 145 มาตรา 164 มาตรา 178 มาตรา 180 มาตรา 150 มาตรา 151 มาตรา 210 โดยที่อำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวมีผลบังคับในการกำหนดและแก้ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ การใช้อำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจรูปแบบต่าง ๆ มีผลบังคับในการควบคุมการร่าง กระบวนการสร้างและการใช้กฎหมายต่าง ๆ ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มีผลในการกำกับควบคุมปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการแข่งขันทางอำนาจระหว่างบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีผลบังคับในการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจการกระทำและละเว้นการกระทำของบุคคลและองค์กรที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น การบังคับควบคุมไม่ให้มีการขัดแย้งกันทางอำนาจระหว่างองค์กร ไม่ให้การกระทำและใช้กฎหมาย ขัดแย้งกันทางอำนาจระหว่างองค์กร ไม่ให้การกระทำและใช้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญอันเป็น การสร้างความราบรื่นในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรในระบบการเมือง และการสร้างดุลยภาพในการถ่วงดุลระหว่างองค์กรไม่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบการกระทำของบุคคลและองค์กรอำนาจให้ดำรงอยู่ในกรอบของความถูกต้อง ชอบธรรม อันเป็นผลให้ระบบการเมืองโดยรวมสามารถดำรงเสถียรภาพและประสิทธิภาพอยู่ได้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงอำนาจอื่นที่เอื้อต่อการดำเนินบทบาทดังกล่าวได้อีก เช่น การที่บทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเสนอแนะการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้และการ ที่มาตรา 7 ได้เปิดช่องให้มีการวินิจฉัยกรณีใด ๆ ที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใช้บังคับโดยอาศัย ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้ด้วยนั้น ทำให้ศาล รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญและใช้รัฐธรรมนูญให้เหมาะสมสอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

**2.4.2 การกำกับกระบวนการวิธของการปฏิรูปการเมือง** บทบาทสำคัญของศาล รัฐธรรมนูญในการกำกับกระบวนการวิธของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบาทที่ เกี่ยวข้องกับการควบคุมกฎหมาย การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง และการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น พิจารณาได้ ดังนี้คือ (1) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุม กฎหมาย ซึ่งสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ การควบคุมกระบวนการและวิธีการใน การตรากฎหมาย คุณสมบัติและอำนาจของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมาย ขั้นตอนและเนื้อหา สารของกฎหมาย รวมถึงการควบคุมฐานะของกฎหมายและการควบคุมการใช้กฎหมายด้วย ซึ่ง บทบาทในการควบคุมกฎหมายนี้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยตีความและบังคับให้กฎหมายหรือ

ระเบียบข้อบังคับเฉพาะขององค์กรเหล่านั้นพื้นสภาพของการเป็นกฎหมายและไม่สามารถบังคับใช้ได้อีกต่อไป โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 145 มาตรา 164 มาตรา 237 (1) มาตรา 238 มาตรา 151 มาตรา 207 และอำนาจตามบทเฉพาะกาล ที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย (2) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งสามารถกระทำได้ครอบคลุมทั้งพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจทั้งของบุคคลและองค์กร โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 64 วรรคสาม มาตรา 67 มาตรา 101 มาตรา 180 มาตรา 225 มาตรา 226 มาตรา 237 (1) มาตรา 178 และมาตรา 210 อำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองได้อำนาจการปกครองโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งการวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพความเป็นรัฐมนตรีด้วย (3) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญสามารถทำได้ในหลายลักษณะ เช่น การคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น โดยกระทำผ่านมาตรา 237 (1) และมาตรา 238 ซึ่งคุ้มครองประชาชนจากกฎหมาย ที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันก่อให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือการกระทำผ่านมาตรา 207 ซึ่งประชาชนที่เป็นคู่กรณีในศาลยุติธรรมสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่ากฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือการกระทำผ่านมาตรา 210 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในบางกรณีปัญหาเหล่านั้นอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ นอกจากนี้ยังสามารถคุ้มครองป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้จากการวินิจฉัยกฎหมายต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญในเงื่อนไขที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย

ทั้งนี้โดยที่ผลจากการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปการเมือง ได้แก่ สิทธิในการควบคุม ตรวจสอบ และตัดสินใจในกระบวนการต่าง ๆ ทางการเมืองนับตั้งแต่การเลือกตั้งผู้ปกครอง การเสนอนโยบาย และกฎหมาย และการถอดถอนผู้ปกครองให้พ้นจากตำแหน่งด้วย

**2.4.3 การควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง** บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการจัด

ระเบียบในการประสานสัมพันธ์ภาพระหว่างองค์กรอำนาจทั้งที่เป็นองค์กรอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอำนาจอื่นซึ่งต่างก็มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมให้เป็นไปด้วยความราบรื่นมีคุณภาพ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรดังกล่าวด้วยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา 266 เป็นหลักซึ่งตามอำนาจดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการระคับระคองแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้อำนาจให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองร่วมกันกับองค์กรอื่นได้ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมต่อเนื่องสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไปได้โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวางจากปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีปัญหาที่เกิดกรณีติดขัดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติขององค์กรอำนาจทางการเมือง การปกครอง จนเกิดภาวะติดตันไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ อย่างเช่นกรณีปัญหาคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือแม้กระทั่งปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ก็ตาม เมื่อไม่สามารถตัดสินใจกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นที่ยุติในทางเลือกหนึ่งทางเลือกใดได้ ก็จำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญช่วยพิจารณามีคำวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานให้เป็นแนวปฏิบัติต่อไป



## บทที่ 3

### ศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญมีจุดกำเนิดจากประเทศในทวีปยุโรป นับตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังนั้น การที่จะศึกษาระบบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยให้เข้าใจอย่างลึกซึ้ง จำเป็นจะต้องศึกษาระบบศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นต้นกำเนิดและใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คงจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1. ประเทศเยอรมัน

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน (Das Bundesverfassungsgericht หรือ BverfG) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ (Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949) ได้กำหนดให้ผู้พิพากษาที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่พิพาท ซึ่งผู้พิพากษาหมายถึงผู้พิพากษา ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ ศาลต่างๆ ของสหพันธ์รัฐและของมลรัฐทั้งหลาย และได้กำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ และที่มาของผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ และวิธีพิจารณาคดีต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ (Gesetz ueber das Bundes verfassungsgericht 1951 หรือ BverfGG) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

##### 1.1 โครงสร้าง/องค์ประกอบ

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์รัฐ ประกอบด้วย 2 องค์คณะ ซึ่งในแต่ละองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษา 8 คน เป็นผู้พิพากษาที่มาจากกรคัดเลือกและแต่งตั้งจาก ผู้พิพากษาศาลสูงสุดต่าง ๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งในศาลสูงสุดดังกล่าวมาไม่น้อยกว่า 3 ปี จำนวน 3 คน ผู้พิพากษาในแต่ละองค์คณะกึ่งหนึ่งจะต้องได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐ อีกกึ่งหนึ่งต้องได้รับเลือกจากสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์รัฐ สำหรับผู้พิพากษาที่คัดเลือกและแต่งตั้งมาจากศาลสูงสุดต่างๆ นั้น สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐจะเลือก 1 คน สำหรับองค์คณะแรก และ 2 คน สำหรับองค์คณะที่สอง สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์รัฐจะเลือก 2 คน สำหรับองค์คณะแรก และ 1 คน สำหรับองค์คณะที่สอง



กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐได้กำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐไว้ดังนี้

- อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้นั้นได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือว่าตนพร้อมที่จะเป็น ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ

- สำเร็จการศึกษาวิชาชีพทางกฎหมาย

- ไม่เป็นสมาชิกของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกของ รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีอยู่ หากได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีในทันที

- การปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ ย่อมไม่อาจประกอบอาชีพอื่นทั้งปวง นอกจากเป็นผู้บรรยายกฎหมายในมหาวิทยาลัย

ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐมีวาระการดำรงตำแหน่ง 12 ปี แต่ต้องไม่เกินอายุเกษียณราชการ คือ 68 ปี อย่างไรก็ตาม เมื่อเกษียณอายุแล้วให้ผู้พิพากษาผู้นั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญคนใหม่เข้ามารับหน้าที่แทน และผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

## 1.2 อำนาจหน้าที่

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธรัฐ มีเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ และมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ ซึ่งมีทั้งสิ้น 16 อนุมาตรา มีวัตถุประสงค์ในการรวมศูนย์อำนาจในการพิจารณาพิพากษา หรือทำคำวินิจฉัยในประเด็นเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งหลาย และให้คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยเป็นที่สุดและการตีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 2 องค์คณะ โดยที่แต่ละองค์คณะจะมีเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน องค์คณะแรกมีเขตอำนาจ ในเรื่องการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ เรื่องการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ คำร้องเกี่ยวกับสิทธิในการเลือกตั้ง ส่วนองค์คณะที่สอง มีเขตอำนาจในเรื่องการเพิกถอนสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแก่พรรคการเมืองที่มี พฤติกรรมขัดต่อรัฐธรรมนูญ คำร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คำฟ้องเกี่ยวกับการกระทำความผิดของประธานาธิบดีและผู้พิพากษา และข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์คณะหนึ่งมีมากจน ไม่อาจรับวินิจฉัยได้ ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจดังกล่าวข้างต้นได้

## 2. ประเทศอิตาลี

### 2.1 โครงสร้าง/องค์ประกอบ

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 15 คน โดยที่จำนวนหนึ่งในสามมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี อีกหนึ่งในสามมาจากองค์กรศาลยุติธรรมสูงสุดและฝ่ายปกครอง คือ จากศาลฎีกา 3 คน จากคณะที่ปรึกษาของรัฐ 1 คน และจากศาลบัญชี 1 คน แต่ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศ หรือบ่อนทำลายรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวหานายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องเพิ่มผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสมทบอีก 16 คน ซึ่งคัดเลือกด้วยการจับสลากรายชื่อของประชาชนที่มีคุณสมบัติที่สามารถจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

- ต้องมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา อาจารย์ในมหาวิทยาลัย หรือนักกฎหมาย
- ไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกคณะที่ปรึกษาของแคว้น ทนายความ อาชีพใดๆ ที่เป็นลูกจ้างของรัฐหรือเอกชน ประกอบธุรกิจการค้าหรืออุตสาหกรรม เป็นผู้บริหารหรือผู้ตรวจสอบบริษัท หรือกระทำกิจกรรมใด ๆ ให้แก่พรรคการเมือง

ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

### 2.2 อำนาจหน้าที่

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- ตัดสินเกี่ยวกับกรณีเรื่องความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของกฎหมายของรัฐ หรือกฎหมายของแคว้น หรือกฎหมายของจังหวัดบางจังหวัด รวมทั้งบทบัญญัติที่มีฐานะเป็นกฎหมาย
- ตัดสินความขัดแย้งเรื่องอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- ตัดสินเกี่ยวกับข้อกล่าวหาว่าประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติและบ่อนทำลายรัฐธรรมนูญ หรือข้อกล่าวหาต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่
- ตรวจสอบว่าประชามติที่ให้ยกเลิกกฎหมายชอบหรือไม่ และการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อตุลาการรัฐธรรมนูญ

### 3. ประเทศออสเตรเลีย

#### 3.1 โครงสร้าง/องค์ประกอบ

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ และผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญอีก 12 คน และมีผู้พิพากษาสำรอง 6 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยที่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเสนอ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัยเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ 6 คน และ ผู้พิพากษาสำรอง 3 คน ส่วนสภาแห่งชาติเสนอผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน และผู้พิพากษาสำรอง 2 คน และสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐเสนอ ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน และผู้พิพากษาสำรอง 1 คน

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

- สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือรัฐศาสตร์ และมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี
- ไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของรัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลมลรัฐ สมาชิกสภาแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ หรือสภาผู้แทนอื่นๆ ของประชาชน เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และสำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือรองประธานศาลรัฐธรรมนูญต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งต้องห้ามดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี

ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 12 ปี แต่ต้องไม่เกินอายุเกษียณราชการ คือ 70 ปีบริบูรณ์ และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

#### 3.2 อำนาจหน้าที่

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ กฎและระเบียบที่ออกโดยระดับสูงที่ออกโดยฝ่ายบริหาร
- พิจารณาตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายภายในกับกฎหมายระหว่างประเทศ
- วินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกรณีที่มีการขัดกันระหว่างอำนาจศาลต่างๆ
- ควบคุมและวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการออกเสียงประชามติ



## 4. ประเทศฝรั่งเศส

### 4.1 โครงสร้าง/องค์ประกอบ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญ 9 คน มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี 3 คน ประธานสภาสูงแต่งตั้ง 3 คน และประธานสภาผู้แทนราษฎร 3 คน และอดีตประธานาธิบดีสาธารณรัฐฝรั่งเศสทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง และประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการรัฐธรรมนูญ มิได้มีการกำหนดไว้ว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องสำเร็จการศึกษาด้านใดโดยเฉพาะเจาะจง แต่จะเป็นรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา กรรมการในคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐ หรือผู้บริหารพรรคการเมืองในขณะเดียวกันไม่ได้

ตุลาการรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น ไม่มีกำหนดอายุขั้นสูง แต่ให้หมุนเวียนกันออกจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสามทุกปี

### 4.2 อำนาจหน้าที่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา และร่างรัฐบัญญัติ มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- ควบคุมดูแลการเลือกตั้งประธานาธิบดี และวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีการร้องเรียนและประกาศผลการเลือกตั้ง รวมทั้งพิจารณาชี้ขาดในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- ควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติและประกาศผลการออกเสียงประชามติ
- ให้คำปรึกษาหารือกับประธานาธิบดี ในกรณีที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจฉุกเฉิน
- วินิจฉัยเกี่ยวกับความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี โดยการร้องขอจากรัฐบาล

## บทที่ 4

# ผลวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ซึ่งผลการศึกษสามารถแบ่งได้ดังนี้

### 1. บทวิเคราะห์โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ

จากโครงสร้างศาลรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 บทวิเคราะห์กรณีนี้จะมุ่งไปที่ความเหมาะสมเกี่ยวกับการจัดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง และความเหมาะสมเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่ง

#### 1.1 ความเหมาะสมเกี่ยวกับการจัดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

ได้กล่าวแล้วว่าองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะมีที่มาจากสิ่งประกอบด้วยกัน คือ “ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” “ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” “ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์” และ “ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์” การจะองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น หากจะนำมาพิจารณาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด คงจำเป็นต้องพิจารณาลักษณะและภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญในเบื้องต้นเสียก่อน

ยอมรับกันว่าศาลรัฐธรรมนูญถือเป็น “สถาบันในทางกฎหมายมหาชน” สถาบันหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีภารกิจในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องต่าง ๆ ออกเป็นหกกลุ่มหลัก กล่าวคือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของปทัสถานทางกฎหมาย การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง การตรวจสอบการดำเนินงานภายในวงงานรัฐสภา การวินิจฉัยชี้ขาดความสมบูรณ์ในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และกรรมการเลือกตั้ง และภารกิจอื่น ๆ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันในทางกฎหมายมหาชนทั้งยังมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะในการวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ สิ่งที่มาคงจำเป็นต้องยอมรับว่า โดยหลักการแล้วผู้ที่จะไปดำรง

ตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญควรมี “นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน” เป็นส่วนหนึ่งของกรอบทางความคิดของตนอยู่ อนึ่ง แม้นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนอาจมีลักษณะเป็น “นามธรรม” และอาจแสดงออกโดยผ่านวิธีคิดต่าง ๆ ได้หลากหลาย แต่โดยสรุปแล้ว วิธีคิดของการวินิจฉัยชี้ขาดคดีว่าได้ทำให้ “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” ปรากฏขึ้นจริงหรือไม่ ประกอบกับการที่การวินิจฉัยนั้นได้ส่งผลให้มี “การรักษาคุณภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ” ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่<sup>1</sup> นั้น อย่างน้อยก็น่าจะเป็นตัวชี้วัดที่เป็น “รูปธรรม” ได้ในระดับหนึ่งได้ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดมีหรือไม่มีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน

จากกรอบความคิดที่ว่าผู้จะไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนที่กล่าวข้างต้น หากจะวิเคราะห์องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญโดยแยกตามองค์ประกอบแต่ละประเภทที่อาจพิจารณาโดยเรียงตามลำดับได้ว่าสำหรับในกรณีแรก คือกรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจาก “ผู้พิพากษาในศาลฎีกา” นั้นคงต้องยอมรับว่าโดยพื้นฐานการศึกษาทางกฎหมายและระบบงานที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำในการพิจารณาอรรถคดีนั้น ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมจะได้รับการอบรมให้มีความรู้ความสามารถและความชำนาญเฉพาะในทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเป็นหลักเท่านั้น สำหรับความรู้ความชำนาญในทางกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะในสาขากฎหมายรัฐธรรมนูญ แทบจะกล่าวได้ว่า “โดยระบบงาน” ของศาลยุติธรรมไม่เอื้ออำนวยให้ผู้พิพากษาทุกระดับชั้นมีประสบการณ์หรือสร้างความรู้ความชำนาญได้เลย<sup>2</sup> ความข้อนี้มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นเป็นประจักษ์ได้จากกรณีที่ต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีในทางกฎหมายมหาชนขึ้นแทนการใช้อำนาจของศาลยุติธรรมในปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้นคำวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 913/2536 ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยในคดีเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินตามประกาศรศช. ฉบับที่ 26 ที่ว่าอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญการ

<sup>1</sup> อมร จันทรสุมบรณ์, “การพัฒนาคุณภาพการยกร่างคำวินิจฉัย” เอกสารสรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการพัฒนาคุณภาพการยกร่างคำวินิจฉัย จัดโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ 19, 22 และ 24 กุมภาพันธ์ 2542.

<sup>2</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี” (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538), หน้า 331.

<sup>3</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน”, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540)

ปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่มีคำพิพากษาดังกล่าวหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลตามหลักกฎหมายทั่วไป ศาลฎีกาจึงมีอำนาจพิจารณาว่าประกาศ รสช. ฉบับดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องส่งไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ นั้น ย่อมแสดงถึงทัศนคติและความรู้ความชำนาญในทางกฎหมายมหาชนของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมอยู่อย่างชัดเจนแล้ว<sup>4</sup>

สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจาก “ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หากพิจารณาถึงว่าผู้จะมาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งยังต้องหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือศาสตราจารย์ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา ฯลฯ” แม้การเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและการดำรงตำแหน่งข้างต้นอาจยืนยันไม่ได้เสมอไปว่าบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นนี้จะถือเป็นปริยายว่ามีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน แต่โดย “ระบบงาน” ของศาลปกครองที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดคดีในทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะก็น่าจะมีส่วนช่วยให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้สร้างนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนของตนได้ดียิ่งขึ้น ฉะนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกส่วนหนึ่งมีที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา องค์ประกอบในส่วนนี้ซึ่งได้มาจากการเลือกของที่ประชุมของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็น่าจะสามารถเลือกสรรบุคคลที่น่าจะมีพื้นฐานความคิดและมีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนมาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ตามสมควร

ในกรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจาก “ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์” นั้น แม้ความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิของเรื่องนี้ โดยหลักจะวัดจากคุณสมบัติของบุคคลที่เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ดังที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา 205 (3) ของรัฐธรรมนูญ ทว่าเมื่อการดำรงตำแหน่งข้างต้นมิได้

<sup>4</sup> รายละเอียด ข้อโต้แย้งและทัศนะทางกฎหมายมหาชนต่อคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ โปรดดูวารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 23 ฉบับที่ 2, พ.ศ. 2536

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 13 (3) และ (4)

เป็นตัวชี้เสมอไปว่าผู้นั้นจะเป็นผู้ที่มีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน จึงย่อมสรุปไม่ได้ว่าภายใต้ องค์ประกอบนี้จะได้ผู้ที่มีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนจากองค์ประกอบด้านผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์มาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน แต่โดยที่การคัดสรรบุคคลเข้ามาในสัดส่วนของตุลาการประเภทนี้เป็นการคัดสรรที่เปิดกว้าง ไม่ได้จำกัดกรอบของบุคคลที่อยู่แนบ ในเฉพาะวงของผู้พิพากษาดังเช่นในสองประเภทแรก ดังนั้น จึงมีโอกาสดีกว้างขวางมากกว่าในการ ได้ผู้ทรงคุณวุฒิต่างนิติศาสตร์ที่มีความเหมาะสม มีแนวคิดทางกฎหมายมหาชนและมีนิติวิธีที่ สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยอาศัยกระบวนการสรรหาและการ คัดเลือกตั้งบุคคลที่เหมาะสมในชั้นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง

อนึ่ง สำหรับกรณีของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และสาขาวิชาศาสตร์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 204 (3) และ (4) นั้น การที่บทบัญญัติมาตรา 205 (3) ได้กำหนดคุณสมบัติในเรื่องการดำรง ตำแหน่งประเภทต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ทรงคุณวุฒิตั้งสองสาขาดังกล่าวจะต้องเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการใน ตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ นั้น ย่อมเห็นประจักษ์อยู่ในบทบัญญัติดังกล่าวนี้เองแล้วว่า ผู้ทรงคุณวุฒิตั้งสองสาขานี้จะต้องมี คุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในมาตรานี้เท่านั้น ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นใด นอกจากนี้ ย่อมไม่เข้าข่ายที่ได้รับพิจารณา กล่าวโดยเฉพาะก็คือ ในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการทหารสูงสุด อันเป็นตำแหน่งทางตุลา การที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ (ดังจะเห็นจากการที่บทมาตรานี้กำหนดตำแหน่ง ของอัยการไว้โดยชัดแจ้ง และระบุว่าต้องเป็นอัยการที่ดำรงตำแหน่งรองอัยการสูงสุดขึ้นไป โดย มิได้กล่าวถึงตำแหน่งทางตุลาการไว้เลย) ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 204 (3) และ (2) ที่ได้แยกตำแหน่งทางตุลาการให้สามารถเข้ามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว จึงยิ่งทำให้เห็นว่า การตีความบทมาตรา 205 (3) โดยอาศัยเทียบเคียงตำแหน่งทางตุลาการให้เป็น ตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งในมาตรา 205 (3) โดยเห็นว่าตำแหน่งทางตุลาการบางตำแหน่งอยู่ ในลักษณะของตำแหน่ง “อธิบดีหรือเทียบเท่า” จึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลของบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ตามหลักการทางกฎหมายที่ว่าเมื่อกฎหมายกล่าวถึงสิ่งใดไว้โดยเฉพาะก็ย่อมเป็น การปฏิเสธสิ่งอื่น ๆ นั่นเอง

แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติ ในการดำเนินการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา หลายครั้งได้มีการปฏิบัติที่ไม่ต้องด้วยแนวทางการตีความที่กล่าวข้างต้น โดยได้มีการตีความโดย คณะกรรมการสรรหาฝ่ายเสียงข้างมากหลายครั้งในการสรรหาแต่ละคราว ที่มีมติให้ผู้ดำรง



ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาอยู่ในขอบข่ายของผู้ดำรงตำแหน่ง “อธิบดีหรือเทียบเท่า” อันไม่เป็นไปตามหลักการตีความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้วด้วย ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าควรจะได้มีการปรับปรุงถ้อยคำที่ระบุเกี่ยวกับคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์เสียใหม่ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่ง “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ในบทบัญญัติมาตรา 205 (3) ควรจะได้มีการแก้ไขให้ชัดเจนแล้วดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง

ท้ายที่สุดสำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจาก “ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์” ซึ่งความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ในกรณีนี้จะวัดจากคุณสมบัติของบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในทำนองเดียวกับผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ เมื่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะให้ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์มีโอกาสได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อให้การวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยคำนึงถึงเรื่องการเมือง เศรษฐศาสตร์ และนโยบายของสังคมโดยมิใช่เรื่องทางกฎหมายเพียงด้านเดียว กรณีนี้จึงไม่จำเป็นต้องมาพิจารณาพิเคราะห์ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์จะมีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนหรือไม่เพียงใด เพราะต้องถือว่าเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการที่จะให้มีแนวคิด ประสบการณ์ และองค์ความรู้ในมุมมองของศาสตร์ในทางการเมืองการปกครองและการบริหารรัฐกิจเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ด้วยแล้ว

สรุปแล้วจากการวิเคราะห์ในเชิงระบบเกี่ยวกับองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญโดยรวม ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การกำหนดสัดส่วนและองค์ประกอบในลักษณะดังกล่าวอาจไม่ได้มีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายมหาชนไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากนัก อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงที่ศาสตร์ทางด้านกฎหมายมหาชนเพิ่งจะเริ่มต้นพัฒนาขึ้นในระบบนิติศาสตร์ไทย ประกอบกับประเทศไทยยังมีนักกฎหมายมหาชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนจำนวนไม่มาก เหตุดังนั้น การจัดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ในวาระเริ่มแรกคงต้องยอมรับความเป็นจริงว่าน่าจะมีความเหมาะสมกับสถานการณ์และความเป็นจริงของสังคมไทยอยู่ตามสมควร

อย่างไรก็ดี หลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญมาหลายปี หากกล่าวตามหลักการที่ควรจะเป็น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยรวมยังแสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจถึงหลักการตีความกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะต่อการตีความรัฐธรรมนูญ และฉะนั้นเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญโดยรวม จึงมีความเห็นว่าภายใต้เงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 300 ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อครบห้าปี นับแต่วันประกาศใช้ กรณีน่าจะมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสัดส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญภายใต้



องค์ประกอบเดิมเสียใหม่ให้มีนักกฎหมายมหาชนเข้าไปมีบทบาทเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้นกว่าองค์ประกอบที่เป็นอยู่

ภายใต้องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญปัจจุบันซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะมีที่มาจาก “ผู้พิพากษาในศาลฎีกา” “ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” “ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์” และ “ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์” นั้น การเพิ่มลดสัดส่วนให้นักกฎหมายมหาชนมีโอกาสเข้าไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสมควรเพิ่มเข้าไปในองค์ประกอบของ “ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” และ “ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์” เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่เปิดกว้างเพียงพอต่อการรองรับนักกฎหมายมหาชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์จากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่มีความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ ตลอดจนทั้งมีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนได้ อนึ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะต้องยังคงหลักการให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบที่มีจำนวนตุลาการจำนวน 15 คนเท่าเดิม เมื่อจะต้องเพิ่มจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์มากขึ้น ก็จำเป็นต้องลดทอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากองค์ประกอบอื่นให้มีจำนวนน้อยลง ในกรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจาก “ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์” ซึ่งมีสัดส่วนอยู่เป็นจำนวนน้อย หากเทียบกับจำนวนโดยรวม ดังนั้นจึงไม่สมควรที่จะไปลดจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากองค์ประกอบนี้ลงอีก แต่สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจาก “ผู้พิพากษาในศาลฎีกา” นั้น เมื่อพิจารณาจำนวนที่มีอยู่เดิมประกอบกับระบบการทำงานของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่โดยสภาพเป็นการยากที่จะสร้างนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญและนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าควรจะต้องลดสัดส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมาจาก “ผู้พิพากษาในศาลฎีกา” ไปเพิ่มให้กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจาก “ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” และ “ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์”

## 1.2 ความเหมาะสมเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

### ก. การคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ “ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” และ “ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด” จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คัดเลือก “ผู้พิพากษาในศาลฎีกา” และ “ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” แล้วแต่กรณีมาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<sup>6</sup>

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 255 (1) และ (2)

ในเบื้องต้นการที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติดังกล่าวอาจอนุมานได้ว่าในฐานะที่เป็นองค์กระด้างสูงสุดของระบบศาลทั้งสองระบบ ทั้งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดย่อมจะสรรหาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีความเหมาะสมอย่างแท้จริงไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญและโดยสอดคล้องกับภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาพิเคราะห์ไปในแง่ “จิตวิทยาองค์กร” ก็อาจมีความเป็นไปได้เช่นกันที่แต่ละองค์กรอาจไม่อยากสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถของตนไปให้องค์กรอื่น ผลจากการนี้ เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดได้คัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงยืนยันไม่ได้เสมอไปว่าบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกมานั้นจะมีความรู้ความสามารถเฉพาะเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่มีข้อสงสัย อนึ่ง นอกเหนือจากความข้อนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ) ได้มีคำวินิจฉัยที่ 1/2541 วางบรรทัดฐานไว้แล้วว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะไม่ให้ความเห็นชอบต่อตัวบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้คัดเลือกมาเพื่อถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ซึ่งบรรทัดฐานเช่นนี้ ย่อมอนุโลมไปใช้กับกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดได้คัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย) เมื่อการคัดเลือกของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดมีผลเป็นเด็ดขาดโดยวุฒิสภาไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจถ่วงถ่วงหรือตัดชื่อบุคคลที่เสนอมมาได้ อีกทั้งยังหมิ่นเหม่ยิ่งว่ากระบวนการข้างต้นที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดทางด้านจิตวิทยาองค์กรดังที่กล่าวมาข้างต้นอาจจะทำให้ไม่ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมเพียงพอเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้

ดังนั้น สำหรับการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น เพื่อให้กระบวนการคัดเลือกเป็นไปอย่างรอบคอบที่สุด และได้บุคคลที่มีความเหมาะสมกับทั้งเพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการที่เห็นว่าการคัดเลือกบุคคลซึ่งจะมาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายควรจะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งหรือคัดเลือก จึงเห็นว่าสมควรปรับเปลี่ยนวิธีการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา และมาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเสียใหม่ โดยกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี ลงมติเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติของแต่ละกลุ่มเป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่จะพึงมีได้ในคราวที่ต้องสรรหา และให้จัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลในแต่ละกลุ่มเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้มีรายชื่อในบัญชีเป็นตุลาการศาล

รัฐธรรมนูญตามจำนวนเพียงเท่าที่พึงมีในคราวนั้นอันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนได้มีบทบาทและมีส่วนในองค์ประกอบดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญด้วยกับทั้งเป็นการกำหนดให้มีการเลือกสรรและกลั่นกรองบุคคลที่มีความเหมาะสมที่สุดอย่างแท้จริงเข้าไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง

#### ข. การคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์จะแยกเป็นสององค์กร คือ “องค์กรที่มีหน้าที่สรรหา” คือ “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” และ “องค์กรที่มีหน้าที่คัดเลือก” คือ วุฒิสภา การที่รัฐธรรมนูญได้มีการแยกองค์กรที่มีหน้าที่สรรหากับองค์กรที่มีหน้าที่คัดเลือกเป็นต่างองค์กรเช่นกันเช่นนี้ ได้กล่าวแล้วว่าย่อมมีผลก่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างกันทั้งสององค์กร ซึ่งจะทำการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์เป็นไปโดยความรอบคอบระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาฯ โดยเฉพาะองค์ประกอบเกี่ยวกับ “ผู้แทนพรรคการเมือง” ซึ่งผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนที่เลือกกันเองให้เหลือเป็นกรรมการสี่คน ในบางกรณีมีความเป็นไปได้ว่าการคัดเลือกกรรมการสรรหาฯ จากองค์ประกอบนี้อาจไม่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างทั่วถึงสมบูรณ์ กล่าวให้เป็นรูปธรรมก็คือ โดยระบบการคัดเลือกกันเองของผู้แทนพรรคการเมืองเช่นนี้ ในท้ายที่สุดอาจมีเฉพาะผู้แทนพรรคการเมืองจากพรรคฝ่ายรัฐบาลเท่านั้นที่เข้ามาเป็นกรรมการสรรหาฯ ได้ ซึ่งน่าจะไม่ใช่ขอบข่ายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่น่าจะมีความมุ่งหวังให้ตำแหน่งของประชาชนทุกฝ่ายที่มีบทบาทอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ด้วย

ด้วยเหตุข้างต้น เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาฯ ที่มาจากองค์ประกอบของผู้แทนพรรคการเมืองสามารถสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกฝ่ายทั้งจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล จึงสมควรจัดระบบการคัดเลือกกรรมการสรรหาฯ ที่มาจากผู้แทนพรรคการเมืองเสียใหม่ โดยกำหนดให้การคัดเลือกกรรมการสรรหาฯ ในองค์ประกอบข้างต้นซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้นสี่คน อย่างน้อยจะต้องมีกรรมการสรรหาฯ จากพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านจำนวนหนึ่งคนรวมอยู่ด้วย

ในเรื่องกำหนดระยะเวลาของการสรรหาและสัดส่วนคะแนนเสียงที่ลงมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือก ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 206 (1) ตอนท้ายกำหนดให้

ต้องเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิโดยคะแนนเสียงได้น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มี อยู่ในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดเวลาการดำเนินการกำหนดระยะเวลาไว้เพียงสามสิบวัน เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาไปดำเนินการรับสมัครหรือสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเข้ามาสู่การพิจารณาและทำการตรวจสอบคุณสมบัติเข้ามาสู่การพิจารณาและทำการตรวจสอบคุณสมบัติ ความรู้ความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาทัศนคติตลอดทั้ง แนวคิดหรือนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนและจัดให้มีการลงมติให้ได้คะแนนเสียงตามที่กำหนด เพื่อเสนอชื่อบุคคลต่อวุฒิสภากายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันเท่านั้น อาจจะไม่มีเพียงพอและจะมีลักษณะการเร่งรัดคณะกรรมการสรรหามากจนเกินไป จนไม่มีระยะเวลาเพียงพอที่จะคัดสรรผู้มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติเหมาะสมตามความคาดหวังของผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้มาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ และหากคณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาอย่าง กว้างขวาง ก็อาจจะไม่เสร็จสิ้นทันภายในกำหนดสามสิบวัน และอาจก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับความชอบธรรมของกระบวนการสรรหาที่ไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญได้ แต่หากจะขยายกำหนดเวลาการสรรหาให้ยาวนานไปกว่ากำหนดสามสิบวัน ก็อาจจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประสงค์จะให้กระบวนการดังกล่าวดำเนินไปโดยรวดเร็ว ภายในกำหนดสามสิบวันได้ ดังนั้น น่าจะมีการกำหนดให้มีช่องทางในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้น เฉพาะกรณีไว้ในเรื่องดังกล่าว ว่าหากคณะกรรมการสรรหาในขณะใดขณะหนึ่งหรือในการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคราวใด ไม่สามารถดำเนินการสรรหาให้เสร็จสิ้นทันภายในกำหนดเวลา สามสิบวันก็ให้รายงานต่อประธานวุฒิสภาเพื่อขออนุมัติขยายระยะเวลาดำเนินการต่อไปอีกได้ แต่ จะขยายออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กระบวนการสรรหาคราวใดคราวหนึ่งที่มีเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะที่อาจไม่สามารถ ดำเนินการให้ทันภายในกำหนดเวลาสามสิบวันที่วางไว้เป็นหลักได้

สำหรับกรณีการลงคะแนนที่รัฐธรรมนูญกำหนดสัดส่วนของคะแนนเสียงไว้ว่า การเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิไปให้วุฒิสภาพิจารณาจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ จำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ก็จะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลใด บุคคลหนึ่งไม่น้อยกว่า 10 เสียง จากจำนวนกรรมการทั้งหมด 14 เสียงนั้น การกำหนดคะแนนเสียง ขึ้นต่อที่จะต้องได้รับไว้สูงถึง 10 เสียงดังกล่าว เห็นได้ชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญต้องการคุ้มครอง กรรมการสรรหาฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะลงมติปฏิเสธการเสนอชื่อบุคคลที่เข้าสู่การพิจารณา โดย รับรองว่าหากมีกรรมการสรรหามากกว่าสี่คนที่ไม่เข้าร่วมประชุมหรือไม่ลงมติให้บุคคลใด บุคคล นั้นก็ไม่อาจได้รับการเสนอชื่อได้ ไม่ว่าจะมีความเห็นเสียงข้างมากสนับสนุนการเสนอชื่อเป็นจำนวน

เท่าใดก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้การคัดสรรผู้ทรงคุณวุฒิที่จะไปสู่การลงมติเลือกของวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่มีผู้ที่ไม่เหมาะสมหรือมีผู้เห็นว่าไม่เหมาะสมเข้าไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญดังกล่าวได้ ดังนั้น ในเชิงความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์และสัดส่วนของการลงคะแนนของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวจึงควรจะต้องคงไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้กระบวนการสรรหาดำเนินไปได้โดยไม่มีข้อขัดข้องโดยเทคนิคของการลงคะแนนเสียงของคณะกรรมการสรรหาอันเป็นปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นในกระบวนการทำนองเดียวกันนี้เสมอ สำหรับการสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรอื่น ๆ ควรจะมีการกำหนดเทคนิคของการลงคะแนนเสียงของคณะกรรมการสรรหาอันเป็นปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นในกระบวนการทำนองเดียวกันนี้เสมอ สำหรับการสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรอื่น ๆ ควรจะมีการกำหนดเทคนิคการลงคะแนนเสียงได้เท่ากับจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิที่ต้องการ ให้เปลี่ยนเป็นกำหนดให้กรรมการสรรหาพิจารณาลงคะแนนรับรองหรือไม่รับรองสำหรับบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่เสนอให้พิจารณาเป็นรายบุคคล โดยวิธีการนี้น่าจะทำให้สามารถเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตามจำนวนที่ต้องการได้ง่ายกว่าการลงคะแนนสำหรับทุกคนไปในคราวเดียว เพราะการดำเนินการเช่นนี้จะทำให้คณะกรรมการสรรหาได้มีโอกาสพิจารณาความเหมาะสมหรือความไม่เหมาะสมของผู้สมัครเป็นรายบุคคลได้ แทนที่จะเป็นการแข่งขันเปรียบเทียบกันระหว่างผู้สมัครทุกคนตามระบบการเลือกทุกคนในคราวเดียวกัน ซึ่งจะทำให้คะแนนเสียงกระจัดกระจายออกไปและมีโอกาสที่ผู้ทรงคุณวุฒิคนใดจะได้คะแนนเสียงจากกรรมการสรรหาถึงสิบคนในคราวเดียวกันเป็นไปได้ยากมาก

## 2. บทวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

จากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 บทวิเคราะห์ในชั้นนี้จะเน้นถึงความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่ง

### 2.1 ความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่แยกเป็น หกกลุ่มคือ อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของปทัสถานทางกฎหมาย อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง อำนาจใน



การตรวจสอบการดำเนินงานภายในวงงานของรัฐสภา อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความสมบูรณ์ในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการเลือกตั้ง และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ โดยภาพรวมแล้ว การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ข้างต้นถือว่ามีความเหมาะสมกับสภาพของเรื่องที่แล้วแล้วแต่เป็นกรณีที่มีความสำคัญ เกี่ยวพันกับองค์กรของรัฐที่ใช้ และมีความสัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตยและควรจะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด

อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ค่อนข้างกว้างและคลุมเครือ โดยใช้ถ้อยคำที่อาจตีความหมายได้เป็นหลายนัย ซึ่งแม้โดยหลักและโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะมิใช่เป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไป<sup>7</sup> แต่ในทางปฏิบัติ โดยอาศัยคำวินิจฉัยหลายกรณี ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ตีความรัฐธรรมนูญขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคนออกไปเป็นอย่างมาก

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ซึ่งบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” มีลักษณะเช่นใด ศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำวินิจฉัยแปลความรัฐธรรมนูญให้ตนทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดทั้งในกรณีที่ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ในระหว่างกัน” หรือ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่กับองค์กรรัฐใดแต่มีปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งการแปลความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้ มีผลให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างกว้างขวาง ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่ทรงอำนาจที่สุดเหนือองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งปวงจนดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างองค์กรรัฐด้วยกันอาจต้องเสียความสมดุลได้

นอกเหนือจากนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ซึ่งบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมา ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในคดีหนึ่งว่า ตนมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “กฎ” ซึ่งได้แก่ระเบียบของ

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 271 บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลอื่น” ซึ่งหมายความว่าเฉพาะศาลยุติธรรมเท่านั้นที่เป็นศาลทั่วไป ส่วนศาลอื่นเป็นศาลที่มีอำนาจเฉพาะในคดีบางเรื่องแล้วแต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะบัญญัติให้อำนาจ



คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ด้วย<sup>8</sup> มิใช่แต่เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผลจากการนี้ นอกจากทำให้เห็นว่าการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญจะไม่สอดคล้องกับความเป็นศาลเฉพาะที่ต้องตีความรัฐธรรมนูญจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคนโดยเคร่งครัดแล้ว กรณียังอาจก้าวล่วงเข้าไปกระทบอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่โดยหลักจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎซึ่งเป็นอนุบัญญัติต่าง ๆ อีกด้วย

ด้วยเหตุข้างต้น เพื่อแก้ไขสภาพการณ์ดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกรณีเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปเท่านั้น นอกจากนั้น ยังอาจมีความจำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ให้เกิดความชัดเจนด้วยว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 266 นี้ เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เท่านั้น ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “กฎ” “ข้อบังคับ” หรือ “การกระทำของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1)” ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการที่จะพิจารณาพิพากษาไปตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติไว้

## 2.2 ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นอกจากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะถูกกำหนดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก็ยังบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการยุบพรรคการเมือง จากเหตุหลายประการด้วยกัน อาทิ เมื่อมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง ที่มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น หรือเมื่อพรรคการเมืองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 35 หรือมาตรา 62<sup>9</sup> ซึ่งการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติเช่นนี้ ยังมีประเด็นที่พึงพิจารณาอยู่ว่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นการบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

<sup>8</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65

ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2541 เรื่องนายทะเบียนพรรคการเมืองสั่งให้ยุบพรรคมวลชน ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตอนหนึ่งว่า “ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 63 อยู่แล้ว ฉะนั้น การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีอื่นด้วยนั้น ซึ่งมีใช่เป็นการให้อำนาจนอกเหนือไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแต่อย่างใด เพราะเป็นเรื่องการสั่งยุบพรรคการเมืองโดยเฉพาะจึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้” จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่า แม้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีอื่นนอกเหนือจากกรณีที่ปรากฏชัดเจนอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 63 คือ กรณี “เมื่อพรรคการเมืองได้ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” อยู่แล้ว แต่เมื่อยังเป็นเรื่องของ “การยุบพรรคการเมือง” จึงมิใช่เป็นเรื่องที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากรัฐธรรมนูญ และดังนั้น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ความจริงแล้วเหตุผลตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องข้างต้นเป็นกรณีที่อาจรับได้โดยชอบด้วยตรรกะและหลักของเหตุและผล อย่างไรก็ดี ยังมีเหตุให้สมควรกังวลอยู่ว่า หากต่อไปรัฐสภาได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่อย่างอื่นนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยไม่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอยู่แต่เดิมเลย กรณีจะมีผลทางกฎหมายเป็นเช่นใด

หากเทียบเคียงกับหลักทั่วไปในเรื่องการตีความกฎหมายประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ดังได้กล่าวมาแล้ว ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติเปิดช่องให้รัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมไปจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง เห็นว่ารัฐสภาย่อมไม่สามารถตรากฎหมายเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้กับศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ก็เนื่องจากว่าโดยสถานะของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติบทบาทให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “พระราชบัญญัติ” หรือ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจของรัฐสภา ในฐานะที่เป็น “ผู้ตรวจสอบ” และดังนั้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในสถานะที่

เหนือกว่าโดยเหตุผลของเรื่องแล้ว อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่เกิดควรเกิดขึ้น เพียงเพราะการที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีสถานะต่ำกว่าได้ตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้อันหนึ่ง นอกจากนี้ที่กล่าวข้างต้นหากจะยอมรับให้รัฐสภามีอำนาจเช่นนั้น ในท้ายที่สุดในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งสามารถตรากฎหมายสถาปนาอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญ ผลในทางตรรกะของกฎหมายที่จะเกิดตามมาคือรัฐสภาย่อมมีอำนาจตรากฎหมายเพื่อยกเลิกอำนาจหน้าที่ที่ตนได้ให้กับศาลรัฐธรรมนูญได้คู่กัน ซึ่งการดังกล่าวย่อมจะทำให้การจำกัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับรัฐสภาตามสถานะขององค์กร กลายเป็นความสัมพันธ์อันสับสนไม่สอดคล้องกับระบบที่ควรเป็น

อย่างไรก็ดี เหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นก็มีมิใช่เป็นหลักการที่กำหนดเคร่งครัดถึงขนาดที่ว่ารัฐสภาจะไม่มีอำนาจใดในการตรากฎหมายสถาปนาอำนาจให้กับศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะในกรณีที่มีความจำเป็นรัฐสภาก็อาจสามารถมีอำนาจกระทำการดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ก็ควรจะเป็นไปในกรณีเฉพาะที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยินยอมให้รัฐสภามีอำนาจกระทำการเช่นนั้น โดยมีบทบัญญัติที่แจ้งชัดให้รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายสถาปนาอำนาจให้กับศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

จากเหตุผลนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นกับสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนไปในอนาคต สมควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ระบุให้รัฐสภามีอำนาจที่จะตรากฎหมายเพื่อสถาปนาอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้กับศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อปัจจุบันยังไม่มียกเว้นของรัฐธรรมนูญมาตราใดที่ระบุไว้อย่างแจ้งชัดให้รัฐสภามีอำนาจเช่นนั้น จึงสมควรแก้ไขปรับปรุง บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมให้อำนาจรัฐสภาในการที่จะตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมไปจากที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ด้วย ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่รัฐสภาจะบัญญัติขึ้นนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหกประการที่ได้นำเสนอมาแล้วข้างต้นด้วย

### 3. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยในการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญปัจจุบันซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมืองโดยตรง ดังนั้นรัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นรัฐธรรมนูญที่หวังผลจากการนำไปใช้หรือนำไปปฏิบัติ ซึ่งการปฏิรูปการเมืองก็เกิดจากผลพวงของการใช้รัฐธรรมนูญนั่นเอง

การใช้รัฐธรรมนูญจะถูกใช้อย่างไร ใ้ให้เกิดผลต่อการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญจะถูกใช้อย่างไร และการที่รัฐธรรมนูญจะถูกตีความว่าอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับหลักและดุลยพินิจในการตีความนั้นเป็นอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับว่าหลักและดุลยพินิจในการตีความนั้นเป็นอย่างไรด้วย ซึ่งการระดังกล่าวนอกจากเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ยังถือว่าเป็นภาระหน้าที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญไทยในฐานะที่เป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีภาระสำคัญที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันกับการใช้รัฐธรรมนูญ และผลที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญครอบคลุมใน 3 ส่วน คือ (1) การวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ (judgement) (2) การแก้ไขปัญหามาจากการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ (correction) และ (3) การสร้างวิวัฒนาการจากผลของการใช้รัฐธรรมนูญ (advancement) โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ตามภาระดังกล่าวดำเนินอยู่ในกรอบของเขตอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ใน 3 ส่วน คือ (1) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (2) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบุคคลทั้งบุคคลทั่วไป และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งครอบคลุมทั้งในเรื่องของการกระทำ คุณสมบัติและสถานภาพ (3) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจของพรรคการเมือง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ผลจากการปฏิบัติหน้าที่ตามภาระของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้กรอบกำหนดของเขตอำนาจดังกล่าวจะเชื่อมโยงไปสู่ผลบั้นปลายที่ตกทอดต่อไปถึงเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 เป้าหมายในที่สุด คือ (1) การจำกัดและควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐ (2) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

### 3.1 ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับบริบทของการปฏิรูปการเมือง

ภายใต้สถานการณ์ของการปฏิรูปการเมืองในปัจจุบัน แม้ว่าสถานภาพของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้เป็นศาลการเมืองก็ตาม แต่โดยที่ภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีความเชื่อมโยงกับระบบการเมืองค่อนข้างใกล้ชิด และยังในสถานการณ์ทางการเมืองที่กำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านโดยอาศัยอิทธิพลจากการกำกับขับเคลื่อนของรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว สิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไปตามหน้าที่นั้นย่อมต้องเกี่ยวข้องกับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับการปฏิรูปการเมืองพร้อมกันไปด้วย ซึ่งภายใต้บริบทของการปฏิรูปการเมืองนี้ การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญย่อมดำรงอยู่ในวงล้อมของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับมิติของการปฏิรูปการเมือง 5 ด้านด้วยกัน คือ (1) รัฐไทย (2) ระบบการเมืองไทย (3) การปฏิรูปการเมืองไทย (4) ระบอบรัฐธรรมนูญนิยมของไทย (5) รัฐธรรมนูญ

**3.1.1 รัฐไทย** ความเป็นรัฐไทยนั้นในแง่มุมมองทางการเมืองการปกครองถือเป็นพหุรัฐที่มีมิติของความเป็นรัฐครอบงำอยู่หลายมิติภายในรัฐเดี่ยว เช่น (1) ความเป็นนิติรัฐ (2) ความเป็นธรรมรัฐ (3) ความเป็นประชารัฐ และ (4) ความเป็นรัฐชาติ กล่าวคือ ความเป็นนิติรัฐ (legal state) ของรัฐไทยนั้น ยังเกี่ยวข้องกับมิติอื่น ๆ ของความเป็นรัฐไทย คือความเป็นรัฐชาติหรือรัฐประชาชาติ (nation state) เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมรัฐ (good governance) และเกี่ยวข้องกับความเป็นประชารัฐ (civil state) อีกด้วย แม้ว่าความเป็นนิติรัฐ คือ ความเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย แต่เมื่อคำนึงถึงสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องคือความเป็นรัฐชาติ ความเป็นธรรมรัฐและความเป็นประชารัฐด้วย นั้น ถ้าเราไปดูในความเป็นประชารัฐ ซึ่งความเป็นประชารัฐก็บอกเราว่าเป็นรัฐที่ต้องคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาติ เป็นรัฐที่ต้องปกป้องรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นเรื่องหลัก ส่วนความเป็นธรรมรัฐ ก็คือ การสร้างระบบรัฐที่เน้นเรื่องของความยุติธรรมในเรื่องความเป็นธรรมเป็นเรื่องหลัก ส่วนความเป็นประชารัฐ ก็คือรัฐที่ต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนและความต้องการของประชาชนเป็นเรื่องหลัก ดังนั้น เมื่อพิจารณาให้ครอบคลุมถึงองค์ประกอบของความเป็นรัฐไทย ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่นิติรัฐ ศูนย์กลางของความเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าหน้าที่ของรัฐไทยที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองนั้น ต้องคำนึงถึงเป้าหมายอื่นร่วมอยู่อีก 3 ประการด้วยกัน คือ (1) เป้าหมายของการปกครองที่ต้องเน้นความยุติธรรม (2) เป้าหมายของการปกครองที่ต้องเน้นรักษาประโยชน์ของชาติ (3) เป้าหมายของการปกครองที่ต้องเน้นคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเป็นรัฐที่ทั้งการสร้างกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการกำกับควบคุมผลพวงที่เกิดขึ้นตามมาจากการใช้กฎหมายนั้นจะต้องสามารถสนองตอบได้ทั้งเป้าหมายด้านความยุติธรรม เป้าหมายด้านการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ และเป้าหมายด้านการคุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนไปด้วยพร้อม ๆ กันนั่นเอง

ภาพที่ซ้อนกันอยู่ 3 ภาพ ภายใต้ความเป็นนิติรัฐของรัฐไทยนั้น ได้บอกถึงภาระหน้าที่ที่มีทั้งความแตกต่างและความหลากหลายอยู่ในตัวเองซึ่งครอบคลุมทั้งภาระหน้าที่ที่ต้องสร้างความยุติธรรม ภาระหน้าที่ที่ต้องรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ภาระหน้าที่ที่จะต้องรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนพร้อมกันไป ซึ่งทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นหน้าที่ต่าง ๆ ของนิติรัฐในความเป็นรัฐไทยนั้นก็ได้อะท้อนออกมาที่รัฐธรรมนูญ สะท้อนออกมาที่การจัดองค์กรในทางการเมืองการปกครอง สะท้อนออกมาในเรื่องของการจัดระบบระเบียบและกระบวนการในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งก็คือเรื่องของการออกแบบอำนาจทางการเมืองออกเป็นรูปแบบต่าง ๆ ให้มีการกระจายออกไปตามความแตกต่างหลากหลายของรัฐด้วย เช่น อำนาจในเชิงภาระ (ซึ่งไม่ได้ใช้อำนาจรัฐโดยตรง) ได้แก่ อำนาจการออกกฎหมาย อำนาจการบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจการวินิจฉัยตีความกฎหมาย อันนี้คือ ภาพ



ในมุมมองที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีความเชื่อมโยงกับบริบทของการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกับความเป็นรัฐไทย

ฉะนั้น จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันได้สร้างองค์กระติระตามรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมขึ้นมาอีกหลายองค์กระเพื่อรองรับกับรูปแบบของอำนาจทางการเมืองที่ออกแบบขึ้นมาใหม่ ซึ่งอาจจะมองว่าองค์กระที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นมานั้นเน้นในเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐ แต่ถ้าหากพิจารณาเจาะลึกลงไปรายละเอียดแล้วจะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องของการตรวจสอบอำนาจของรัฐอย่างเดียว แต่จะเชื่อมโยงกับมิติของการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม มิติของการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิติของการที่จะจัดระบบการปกครองให้มีความยุติธรรม และความยุติธรรมนี้เองที่สร้างภาระหนักหน่วงที่สุดขององค์กระที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับภารกิจนี้ไม่ว่าศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองก็แล้วแต่ ภาระอันยิ่งใหญ่ที่ถือว่าเป็นภาระที่สำคัญสูงสุดก็คือการสร้าง ความยุติธรรมในรูปแบบที่เป็นการบูรณาการทั้งผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของประชาชนให้ไปด้วยกันได้อย่างสอดคล้องและไม่ให้ขัดกัน สำหรับรัฐประชาธิปไตยอย่างไทยด้วยแล้ว แม้ว่าเป้าหมายสูงสุดจะอยู่ที่การคุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ตามความต้องการของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ในการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์สาธารณะ คุณค่าคุ้มครองในเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติร่วมกันด้วย ดังนั้น การสร้างคุณภาพและสัมพันธภาพระหว่างประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของชาติกับประโยชน์ของประชาชนไม่ให้ขัดกันอย่างไร จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจที่สำคัญขององค์กระวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสร้างความยุติธรรมสาธารณะ สิ่งเหล่านี้คือภาพด้านกว้างของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่เราไม่สามารถจำกัดมุมมองแบบแคบหรือแบบเจาะจงเฉพาะเรื่องได้ ซึ่งต้องพิจารณาครอบคลุมไปถึงสิ่งแวดล้อมทางการเมืองการปกครองรวมกันด้วย จึงสามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กระผลิตความยุติธรรมสาธารณะในเชิงบูรณาการนั่นเอง

**3.1.2 ระบบการเมืองไทย** ระบบการเมืองไทยมีองค์กระประกอบสำคัญควรพิจารณา 3 ส่วนด้วยกันคือ (1) อำนาจอธิปไตยของปวงชน (popular sovereignty) (2) ระบบอบการปกครอง ที่เรียกว่าระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนหรือแบบทางอ้อม (representative democracy) และ (3) โครงสร้างกลไกในทางการเมืองการปกครองหรือสถาบันทางการเมืองการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) กล่าวคือ ระบบการเมืองของไทยเป็นระบบที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่ถือเอาอำนาจของรัฐสภาเป็นอำนาจที่สูงที่สุดในเชิงโครงสร้างแต่ไม่ได้หมายความว่ามีความสูง กว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพราะตามหลักการแบ่งแยกอำนาจถือว่า 3 องค์กระนี้มีฐานะเท่ากัน แต่ให้รัฐสภา มีความสูงที่สุดในแง่ของความสัมพันธ์กันในโครงสร้างของอำนาจเพราะว่าฝ่ายบริหารอยู่ใต้ อำนาจการควบคุมตรวจสอบและมาจากการยินยอมของฝ่ายรัฐสภา ส่วนตุลาการถือว่าเป็นองค์กระที่มี



อำนาจอิสระไม่ถูกผูกโยงอยู่ภายใต้การแทรกแซงหรือการกำกับควบคุม ทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ประเด็นสำคัญที่ควรให้ความสนใจอยู่ที่ว่ารัฐสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ไม่ได้เป็นรัฐสภาแบบมีเอกภาพเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภานั้นมีการแยกอำนาจกันค่อนข้างเป็นเอกเทศและมีเขตอำนาจที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ ซึ่งถ้าดูอำนาจหลักของวุฒิสภาในปัจจุบันจะเห็นว่ามิบทบาทในทางการเมืองการปกครองที่แยกออกนอกเขตของฐานอำนาจด้านนิติบัญญัติสูงมาก โดยเฉพาะอำนาจสูงสุดด้านการควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งและการใช้อำนาจ ฉะนั้นตรงจุดนี้เวลาพูดถึงรัฐสภาจำเป็นต้องมองแบบแยกส่วนออกเป็น 2 ส่วน ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ตามหลักประชาธิปไตยแล้วสิ่งที่เราเรียกว่าอธิปไตยเป็นของปวงชน อธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในทางการเมืองการปกครอง อาจจะระบุถึงตัวคนที่เป็นเอกภาพและมีความชัดเจนได้ยาก บางคนบอกว่าอธิปไตยเป็นนามธรรม แต่จริง ๆ แล้ว เป็นรูปธรรมเพราะปรากฏอยู่ที่ปวงชนนัยเอง และกฎหมายที่สามารถครอบงำองค์กรทางการเมืองการปกครองไว้หรือยึดกุมสิ่งที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยได้ครอบคลุมกว้างขวางที่สุดในขณะนี้ก็คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นเวลาพูดถึงอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้น คำว่าของประชาชนไม่ได้หมายความว่าประชาชนเป็นผู้ใช้เอง แต่ถูกใช้โดยผู้แทนตามหลักของประชาธิปไตยแบบผู้แทน เมื่ออธิปไตยสูงสุดปรากฏในรูปของกฎหมายก็มีความจำเป็นอยู่ดีที่จะต้องถามต่อไปว่าควรจะต้องทำอะไรให้กฎหมายนั้นไม่ตกอยู่ในมือหรือตกอยู่ในการใช้หรือการควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จของใครคนหนึ่งคนใดหรือขององค์กรหนึ่งองค์กรใด หรือแม้แต่รัฐบาลเองก็ตาม ทำอย่างไรให้กฎหมายนั้นเป็นของปวงชนอย่างแท้จริง เป็นของชุมชนทางการเมือง หรือเป็นของระบบการเมืองอย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติการที่จะให้กฎหมายเป็นของปวงชนอย่างแท้จริงไม่ใช่ของผู้ที่เอาไปใช้นั้น ก็อาศัยวิธีแบ่งเอาอำนาจตรงนี้ไปกระจายให้แก่องค์กรฝ่ายต่าง ๆ เป็นคนใช้คือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นคนใช้ในการตรากฎหมาย องค์กรฝ่ายบริหารเป็นคนใช้ในการบังคับใช้กฎหมาย และองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นคนใช้ในการวินิจฉัยตีความกฎหมาย ที่ผ่านมาระบบให้สถาบันนิติบัญญัติเป็นคนใช้ในการตรากฎหมายโดยตรงอย่างเบ็ดเสร็จ คือการยอมให้มีสิทธิขาดในการออกกฎหมายมาใช้ แต่หลังจากนั้นเมื่อเกิดศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาแล้ว อำนาจเบ็ดเสร็จในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติก็จะถูกถ่ายโอนมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญในบางมิตินั้นหมายความว่าสถาบันนิติบัญญัติไม่ได้กุมอำนาจในการตรากฎหมายอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนในอดีตอีกต่อไป จุดนี้เป็นอีกจุดหนึ่งที่ทำให้อำนาจในการตรากฎหมายมีการถ่ายเทระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะภารกิจที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญประการหนึ่งก็คือการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั่นเอง

นอกจากนี้หากจะดูต่อไปถึงอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งเคยมีอำนาจสิทธิขาดในการบังคับใช้กฎหมาย ก็จะถูกถ่วงคานผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วจึงส่งทอดต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการถ่วงคานอำนาจการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารด้วยเช่นกัน หรือแม้แต่อำนาจการวินิจฉัยตีความกฎหมายของฝ่ายตุลาการซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่อิสระสูงสุดก็ยังคงมีการถ่วงคานโดยศาลรัฐธรรมนูญในรูปของการควบคุมกฎหมายที่ศาลต่าง ๆ นำไปใช้บังคับคดีกับคู่กรณีหรือคู่ความ

อันนี้เป็นประเด็นสำคัญที่จะโยนให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับอำนาจต่าง ๆ ในทางการเมืองการปกครองอย่างไร ในเรื่องของประชาธิปไตยแบบผู้แทน จุดสำคัญคือการที่อำนาจธิปไตยประชาชนไม่ได้ใช้เองแม้จะเป็นเจ้าของ เมื่ออำนาจธิปไตยถูกคนอื่นเอาไปใช้ ปัญหาคือว่าทำอย่างไรให้เจ้าของอำนาจเชื่อถือหรือเชื่อมั่นได้ว่า อำนาจนั้นถูกเอาไปใช้เพื่อสนองประโยชน์ของเจ้าของคือสนองประโยชน์ของประชาชน สอนองประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม หลักการสำคัญของการควบคุมอำนาจของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนคือ การแบ่งแยกอำนาจ การกำหนดกฎเกณฑ์ ระบบและระเบียบต่าง ๆ ในทางการเมืองมาเป็นเครื่องมือแทนการพึ่งพาอาศัยคนที่เป็นผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจการปกครอง ซึ่งเราไม่ได้คาดหวังความสามารถหรือคุณธรรมของตัวผู้แทนเป็นที่ตั้งสูงสุด แต่คาดหวังที่มีการมีระบบระเบียบต่าง ๆ ที่เชื่อถือได้แล้ว ความคาดหวังตรงนี้จะไปควบคุมหรือกำกับว่า อำนาจที่ผู้แทนเอาไปใช้แทนประชาชนนั้น จะใช้อย่างถูกต้องและสนองต่อความต้องการของประชาชน ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ใช้อย่างให้เกิดผลสอดคล้องกับหลักการของปรัชญาการปกครองอย่างแท้จริง ปัญหาและความต้องการดังกล่าวเหล่านี้จึงนับว่าเป็นเหตุผลสำคัญในการเชื่อมโยงไปสู่การเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือการสร้างองค์กรควบคุมขึ้นมาเพื่อที่จะสามารถให้หลักประกันว่าผู้แทนเอาอำนาจไปใช้ตามความต้องการของประชาชนและประเทศชาติส่วนรวมอย่างแท้จริง การสร้างองค์กรควบคุมขึ้นมาให้หลักประกันนั้นแต่เดิมเราใช้องค์กรรัฐสภา องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการตรวจสอบกันเอง ถ่วงคานอำนาจกันเอง แต่ในวันนี้เราได้สร้างศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาช่วยเสริมประสิทธิภาพ ในกระบวนการนี้เพิ่มเติมขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่ง จึงเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้แทรกเข้าไปในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางการเมืองการปกครองในหลายจุดหลายระดับด้วยกัน

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างของกลไกสถาบันการปกครองนั้นในระบบการเมืองที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการจัดโครงสร้างของสถาบันการปกครองคือการยึดหลักสำคัญที่ว่าสถาบันเหล่านั้นต้องอยู่ในความควบคุมของประชาชน สถาบันเหล่านั้นต้องมาจากประชาชน สถาบันเหล่านั้นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน และสถาบันเหล่านั้นต้องตอบสนองต่อประชาชนด้วย ฉะนั้น องค์กรอำนาจต่าง ๆ ที่เอาอำนาจธิปไตยของประชาชนไปใช้

ในรูปแบบต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยอย่างน้อย 4 ประการ คือ (1) มีที่มาจากประชาชน (2) ถูกกำกับควบคุมโดยประชาชน (3) ผูกพันความรับผิดชอบต่อประชาชน และ (4) สามารถสนองตอบต่อประชาชน อันนี้เป็นสิ่งที่เราอาจมองไม่เห็นโดยปราศจากการเชื่อมโยงในเชิงโครงสร้างของกลไกสถาบันการปกครอง แต่ในทางปฏิบัติ กลไกสถาบันทางการเมืองการปกครองทุกองค์จะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการเดียวกันนี้เหมือนกัน เพียงแต่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมเท่านั้น หรือการควบคุมนั้นอาจมีองค์กรอื่นมาดูแลแทนประชาชนอย่างองค์กรหลัก ๆ ทั้งองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรตุลาการนั้นเราอาจเห็นได้ชัด แต่ในองค์กรอื่นที่แยกย่อยลงมาอย่างเช่น หน่วยงานราชการต่าง ๆ เราเริ่มเห็นไม่ชัดแล้ว ในแง่การเชื่อมโยงกับประชาชนเริ่มห่างออกไป แต่โดยผลของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองที่ได้ออกแบบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้แทรกเข้ามาทำหน้าที่นี้แทนโดยเพิ่มโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองการปกครองที่คั่นอยู่ตรงกึ่งกลางระหว่างประชาชนเจ้าของอำนาจกับองค์กรที่ใช้อำนาจในรูปแบบขององค์กรอิสระอย่างเช่นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเข้ามาสอดแทรกในกระบวนการตรงนี้จึงถือเป็นอีกภาพหนึ่งที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างใกล้ชิดของการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรศาลรัฐธรรมนูญกับระบบการเมืองมากขึ้น

**3.1.3 การปฏิรูปการเมืองไทย** ในการปฏิรูปการเมืองนั้นเรามีความคาดหวังที่จะให้ผลพวงของการปฏิรูปการเมืองนั้นเป็นฐานเกื้อหนุนเชื่อต่อไปสู่การปฏิรูปและการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ตามมาด้วย ซึ่งเวลานี้สิ่งที่ตามมาจากการปฏิรูปการเมือง คือ การปฏิรูปกลไกรัฐในส่วนที่เป็นโครงสร้างระบบและกระบวนการของการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง ในส่วนของการปฏิรูปการเมืองนั้นเรามี จุดเน้นที่สำคัญอยู่ 2 เรื่อง คือ (1) การจำกัดและควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐ กับ (2) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในเรื่องของการจำกัดอำนาจรัฐจะเน้นในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบเป็นประการสำคัญและเป็นกรณีพิเศษด้วย การตรวจสอบและการควบคุมก็จะเพิ่มความละเอียดอ่อน ความสลับซับซ้อน และหวังผลมากขึ้น ซึ่งจะมีความครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจ นอกจากนั้นยังรวมถึงการควบคุมตรวจสอบที่มีทั้งมาตรการทางการเมืองและมาตรการทางกฎหมายด้วย ส่วนเรื่องของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็จะมีมาตรการที่หวังผลในทางปฏิบัติมากขึ้นด้วยเช่นกัน เช่น การวางมาตรการในการคุ้มครองทั้งในระดับของการป้องกัน การคุ้มครองและการรักษาเยียวยา รวมทั้งการขยายขอบเขตและกำหนดเนื้อหาของสิทธิเสรีภาพให้มีความกว้างขวางและชัดเจนมากขึ้นซึ่งมีอยู่ 3 เรื่องใหญ่ คือ (1) เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ก็ถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพที่ติดมากับตัวของคนเราทุกคน เช่น สิทธิในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนทั้งหลาย (2) สิทธิเสรีภาพในความเป็นพลเมือง อันนี้เป็นสิทธิเสรีภาพที่

พัฒนาการตามมาในภายหลัง เช่น ในขณะที่อยู่ในวัยเด็กก็ได้รับการคุ้มครองเรื่องการศึกษา เมื่อเจ็บป่วยก็ได้รับการรักษาพยาบาล เมื่อบรรลุนิติภาวะระดับหนึ่งก็ได้รับสิทธิในการที่จะไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตัวเองได้ (3) เป็นสิทธิในความเสมอภาคที่เกิดขึ้นนอกตัว เป็นโอกาสและเป็นทางเลือกตามความปรารถนาส่วนตัวที่แตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละคนซึ่งก็คือเรื่องของการได้รับหลักประกันเรื่องความเสมอภาค เสมอภาคในโอกาส เสมอภาคในกฎหมาย เสมอภาคในการที่จะใช้สิทธิในเรื่องต่าง ๆ ตามที่โอกาส กฎหมาย และความสามารถจะเอื้ออำนวยให้

ในด้านของมาตรการทางปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับวิธีการก็เช่นกัน ทำอย่างไรให้สิทธิเสรีภาพนั้นเกิดขึ้นจริง รัฐธรรมนูญนี้ก็ได้อ้างอิงไปของวิธีการให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ใน 3 วิธีการที่สำคัญด้วยกัน วิธีการแรก คือ การป้องกันสิทธิ ประชาชนสามารถป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ นับตั้งแต่ในเรื่องของการได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะไปจนถึงการต่อต้านคัดค้านการกระทำของรัฐที่ละเมิดสิทธิ วิธีการที่สองคือ การคุ้มครองสิทธิ ประชาชนมีสิทธิอะไร ต้องการให้สิทธิอะไรก็สามารถเรียกร้องเอาได้ โดยถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวโดยการสนองตอบตามข้อเรียกร้องที่ประชาชนมีสิทธิ วิชาการที่สามคือ การรักษาเยียวยา เมื่อสิทธิของประชาชนถูกละเมิดก็จะมีมาตรการในการหยุดยั้ง แก้ไขและรักษาเยียวยาารองรับ อันนี้เป็นความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการในการที่จะใช้สิทธิในการที่ได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิในทางปฏิบัติโดยการรวมเอากลไกสำคัญหลัก ๆ ที่สนับสนุนให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิมาประสานการทำงานที่ร่วมกัน ซึ่งกลไกสำคัญที่เพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญ คือ กบไภที่เรียกว่าการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง เช่น ประชาชนสามารถเข้าซื้อหุ้นเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญได้ การเข้าซื้อหุ้นเพื่อที่จะถอดถอนนักการเมืองได้ การออกเสียงประชามติได้ การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ และการเข้าร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจการของรัฐได้ อันนี้ก็เป็นสิทธิในช่องทางพิเศษ ซึ่งเป็นสิทธิทางตรงและสิทธิทางลัดที่ประชาชนมีช่องทางที่สามารถเข้าถึงอำนาจรัฐได้ทันทีโดยไม่ต้องพึ่งพาผู้แทนที่เคยผูกขาดอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเสียทั้งหมด ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพิ่มเติมมาจากระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังต้องมีการพัฒนาในอีกหลายขั้นตอนเพื่อให้สิทธิทางตรงนี้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างสมบูรณ์แบบเต็มระบบ อันนี้ก็เป็นอีกจุดมุ่งหมายหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองและสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องตามมาจากจุดมุ่งหมายอันนี้ก็คือการที่องค์กรอิสระนั้นสามารถที่จะตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองตามเป้าหมายสำคัญทั้งเป้าหมายการควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐและเป้าหมายการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลนั่นเอง

**3.1.4 ระบอบรัฐธรรมนูญนิยมของไทย** แนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญนิยมมีประเด็นสำคัญอยู่ 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ประเด็นที่สอง คือ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเข็มทิศนำทางหรือเป็นกระบอกเสียงสะท้อนถึงเป้าหมายที่เราต้องการจะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเกิดผลกระทบทางการเมืองตามที่เราพึงประสงค์ ระบอบรัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นทั้งเครื่องมือ วิธีการ และเป้าหมายในการสร้างการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งมีจุดเน้นหรือกิจกรรมที่สำคัญ 3 ประการที่เกิดจากแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญนิยม ประการแรก คือ การออกแบบการเมืองใหม่ การเมืองแบบเดิมก็คือการเมืองที่เราเน้นอำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ที่ผู้แทนตามหลักของการปกครองแบบระบบผู้แทน แต่การเมืองใหม่ที่ออกมาก็คือการสร้างการเมืองใหม่ให้กับภาคประชาชน คือ นอกจากการเมืองโดยอาศัยผู้แทนแล้วที่อาศัยประชาชนโดยตรงเปิดช่องทางของการมีส่วนร่วมใหม่ ๆ เกิดขึ้นอันนั้นคือการเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นซึ่งเรียกว่าการเมืองภาคประชาชนที่เน้นการมีส่วนร่วม ประการที่สอง คือ การออกแบบการปกครองใหม่ ออกแบบการปกครองใหม่ก็คือ เราจะเห็นว่าเมื่อก่อนผู้ใช้อำนาจ (power user) กับผู้ตรวจสอบอำนาจ (power censor) อยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรนิติบัญญัติ บริหารและองค์กรตุลาการต่างก็เป็นองค์กรใช้อำนาจด้วยกันทั้งสิ้นเพียงแต่ใช้ต่างกันคือ องค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจในการออกกฎหมาย องค์กรบริหารใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย และองค์กรตุลาการใช้อำนาจในการวินิจฉัยตีความกฎหมาย ขณะเดียวกัน องค์กรเหล่านี้ต่างก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย แต่การออกแบบการปกครองใหม่ก็คือว่า เราได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการใช้อำนาจกับกลไกการตรวจสอบอำนาจออกมาต่างหากเพิ่มเติมเป็นองค์กรพิเศษ เป็นองค์กรเฉพาะทาง ซึ่งก็คือบรรดาองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ประการที่สาม คือ การสร้างวิวัฒนาการใหม่ ก็คือการพัฒนาให้วิวัฒนาการของการเมืองนั้นเป็นการเมืองที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ประชาชนเป็นเจ้าของ ประชาชนเป็นผู้ที่กำหนดวิถีทางการเมือง นั่นก็คือการทำให้ระบบความชอบธรรมทางการเมืองนั้นตั้งอยู่บนหลักสำคัญ 3 ประการ ประการแรก คือ เป็นระบบการเมืองที่เห็นความรับผิดชอบ ก็คือมีพันธะผูกพันต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนสูงมากมีผลบังคับชัดเจนมาก ที่เราเห็นชัดก็คือในเรื่องของการมีศาลคู่เกิดขึ้น ศาลที่ใช้บังคับคดีกับหน่วยงานราชการได้ ซึ่งเมื่อก่อนไม่มีศาลที่จะบังคับคดีกับส่วนราชการแยกออกมาโดยตรง ประการที่สอง คือ เป็นระบบที่เน้นความสามารถในการตอบสนองซึ่งเป้าหมายอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพสูงขึ้น ประการที่สาม คือ เรื่องของความชอบธรรมในรูปแบบใหม่ที่ยึดหลักกฎหมาย ยึดความโปร่งใส ยึดวิธีการทำงาน ยึดเป้าหมายของความยุติธรรม ยึดที่การกระทำและยึดที่ผลของการกระทำเป็นหลัก ไม่ได้ยึดที่ความครบถ้วนตามขั้นตอนของการดำเนินงานเพียงอย่างเดียว ทั้งหมดนี้ก็เป็นที่มาที่สำคัญของการเกิด



องค์กรศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบอำนาจ เราถือว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นองค์กรที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญใกล้ชิดที่สุด

**3.1.5 รัฐธรรมนูญไทย** รัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูปการเมืองด้วยแล้ว นับสำคัญก็คือเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างผลทางปฏิบัติเป็นพิเศษ โดยให้ผลทางปฏิบัติที่ส่งผลกระทบต่อไปยังการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง ความเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองจึงมิได้หยุดอยู่เพียงแค่การเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระบอกว่าเป็นการปฏิรูปการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่สามารถใช้เป็นอุปกรณ์ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือการสร้างบ้านแปลงเมืองได้ด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีองค์ประกอบจำเป็นที่สำคัญอยู่ 2 ส่วน ส่วนแรกคือเนื้อหาสาระหรือบทบัญญัติต่าง ๆ ส่วนที่สองคือแนวทางปฏิบัติหรือวิธีการปฏิบัติซึ่งเป็นสิ่งที่บอกเราว่ารัฐธรรมนูญจะเอาไปใช้อย่างไร การที่รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสาระที่ดี แต่ถ้าไม่มีแนวทางในการใช้ที่ดีก็ไม่สามารถที่จะคาดหวังผลกระทบที่ดีได้ เพราะฉะนั้นข้อสำคัญก็คือรัฐธรรมนูญต้องมีทั้ง 2 องค์ประกอบที่ไปด้วยกัน คือ เนื้อหาสาระกับการปฏิบัติที่ไปด้วยกันได้

ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐธรรมนูญที่ดีหรือรัฐธรรมนูญที่มีแนวทางที่ปฏิบัติได้ก็ตาม เป้าหมายสำคัญที่จะต้องรักษาไว้ในการใช้รัฐธรรมนูญจึงมีอยู่ 3 เรื่องใหญ่ ๆ ด้วยกัน เรื่องที่หนึ่ง คือ ในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ต้องรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเอาไว้ให้ได้ไม่เช่นนั้นรัฐธรรมนูญก็ไม่เป็นรัฐธรรมนูญคือความเป็นกฎหมายสูงสุด เรื่องที่สอง ในการใช้รัฐธรรมนูญต้องรักษาความเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญเอาไว้ให้ได้ หมายความว่าระบบระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์กรอำนาจและการใช้อำนาจในทางการเมืองการปกครองต้องวางครรลองของการมีและการใช้อำนาจในทางการเมืองการปกครองต้องวางครรลองของการมีและการใช้อำนาจให้อยู่กับข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ จะให้ผู้ปกครองบัญญัติขึ้นใหม่หรือลบสิ่งที่มีอยู่ก่อนตามความต้องการหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดก้าวล่วงล่วงเกินไปในเขตอำนาจขององค์กรอื่นหรือขยายอำนาจของตัวเองขึ้นมาใหม่ไม่ได้ เรื่องที่สาม การใช้รัฐธรรมนูญต้องรักษาความเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญไว้ คือ ต้องยึดถือเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการอ้างอิงต้องดูจากบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลักจะเอาบทบัญญัตินั้นมาขยายความหรือตีความออกนอกกรอบของเจตนารมณ์ ออกนอกกรอบของเนื้อหาสาระไม่ได้

โดยที่รัฐธรรมนูญถูกบัญญัติให้เป็นเครื่องมือปฏิรูปการเมือง แต่การใช้รัฐธรรมนูญจะถูกบังคับใช้อย่างไรให้ปฏิรูปการเมืองได้ด้วยนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญนั้นจะถูกตีความว่าอย่างไร ซึ่งความจำเป็นที่เราต้องรักษารัฐธรรมนูญให้ดำรงอยู่ในกรอบของหลักการพื้นฐานทั้ง 3 เรื่อง



คือ ความเป็นกฎหมายสูงสุด ความเป็นกฎหมายพื้นฐานในทางการเมืองการปกครอง และความเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรนี้ ถือได้ว่าเป็นเหตุผลสำคัญในการที่จะต้องมีศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น เพื่อรองรับการทำหน้าที่เป็นข้อต่อหรือเป็นจุดเชื่อมโยงนำไปสู่การคุ้มครองรักษาหลักการพื้นฐานของความเป็นรัฐธรรมนูญที่อาจถูกระเทือนจากผลของการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้ดำรงคงอยู่ เพราะฉะนั้นถ้าเราพิจารณาในจุดนี้เราจะเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทที่สำคัญในการที่จะทำให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้นมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเป็นไปตามเป้าหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการจะให้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง

### 3.2 ศาลรัฐธรรมนูญไทยในกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ไม่เน้นอำนาจของผู้ปกครอง แต่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องใหญ่ ดังนั้น อำนาจจึงเป็นสิ่งที่ต้องจำกัดควบคุมให้มีความเข้มงวดรัดกุมที่สุด ทั้งนี้เป็นไปตามความเชื่อพื้นฐานที่ว่า อำนาจนั้นทำให้น้อล อำนาจทำให้คนเสียคน อำนาจทำให้คนทุจริต อำนาจทำให้คนเหลิง ยิ่งอำนาจนั้นมีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากเท่าใดความน้อลก็จะมีความสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้นเท่านั้น คนในที่นี้ก็คือคนที่เป็นผู้ใช้อำนาจ คนที่ยึดกุมหรือครอบครองอำนาจนั่นเอง คำถามก็คืออำนาจอยู่ที่ไหนซึ่งคำตอบที่รวบรัดที่สุดก็คืออำนาจอยู่ที่กฎหมายนั่นเอง ดังนั้นใครก็ตามที่เป็นผู้ออกกฎหมายได้ เอากฎหมายไปใช้บังคับได้และตีความกฎหมายได้ก็ถือว่ามีโอกาสผิดพลาดเสียหายจากการใช้อำนาจนั้นได้ ซึ่งอาจเรียกว่ามีโอกาสน้อล มีโอกาสเสียคน มีโอกาสคอร์รัปชัน มีโอกาสที่จะใช้อำนาจในทางที่ผิดและบิดเบือนได้ไม่ว่าโดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม อันนี้เป็นการมองอำนาจในแง่ลบ มองอำนาจในแง่ที่เป็นภัยคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน แต่เมื่อมีความจำเป็นที่เราต้องอาศัยผู้แทนมาปกครองเราจึงต้องมีวิธีการในการที่จะเอาอำนาจมาใช้ให้เป็นประโยชน์ ถ้าเรารู้ว่าอำนาจทำให้น้อลเราก็ต้องป้องกัน เวลานี้สิ่งที่เราให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาก็เพราะเราตระหนักถึงปัญหาของอำนาจดังกล่าวแล้ว เราก็พยายามที่จะป้องกันและเราพยายามที่จะสร้างช่องทางที่ถูกต้องมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อให้การใช้อำนาจนั้นมุ่งไปสู่เป้าหมายที่เราต้องการไม่ให้น้อล ไม่ให้บิดเบือนเบี่ยงเบนเป็นโทษเป็นภัยต่อประชาชนและประเทศชาติ ในเมื่ออำนาจอยู่ที่กฎหมายที่สูงที่สุดก็อยู่ที่รัฐธรรมนูญเราจึงจำเป็นต้องเอากลไกที่มากุมอำนาจและกฎหมายที่สูงสุดมาใช้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นกลไกในการควบคุมอำนาจและกฎหมายที่สูงที่สุดนั่นเอง

**3.2.1 ความหมายของคำว่าศาลรัฐธรรมนูญ** โดยคำสำคัญจะมีส่วนประกอบอยู่ 2 ส่วนคือ ส่วนประกอบของคำว่าศาล กับส่วนประกอบของคำว่ารัฐธรรมนูญ หลักการทั่วไปของศาลคือ การวินิจฉัยคดีความและเป็นคดีความที่มีที่มาจากกรณีพิพาท การตีความนั้นต้องอิงกฎหมาย

การตีความต้องเป็นไปด้วยความอิสระ ส่วนหลักการของรัฐธรรมนูญ คือ กติกาสูงสุด กฎหมายสูงสุด ต้องมีสภาพบังคับ ที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญ นั้น ถือเป็นกฎที่เป็นบ่อเกิดหรือเป็นที่มาแห่งกฎ คือเป็นกฎหมายใหญ่ที่ทำให้เกิดกฎหมายย่อยและกฎหมายประกอบตามมาหรือเป็นที่มาของกฎหมายอื่น เพราะฉะนั้นเมื่อเอาทั้งสองส่วนมารวมกันเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าจะให้ความหมายที่สิ้นที่สุดก็คือเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม คำว่าเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญได้นั้นควรจะมีเครื่องชี้บ่งบางอย่างนอกเหนือจากความหมายที่เราอธิบายโดยแยกกันระหว่างคำว่า ศาล กับคำว่า รัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าหากขยายความตามสำนักความคิดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นความคิดของสำนักกฎหมายมหาชนก็จะกล่าวถึงศาลรัฐธรรมนูญในความหมายที่มีองค์ประกอบสำคัญรวมอยู่หลายประการ ได้แก่ ประเด็นแรก ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่กฎหมายระบุไว้ว่าเป็นศาล และกฎหมายที่ว่าก็คือ รัฐธรรมนูญ ประเด็นที่สอง คือ ผู้พิพากษาในศาลต้องมีอิสระคือ ตุลาการต้องมีอิสระ ประเด็นที่สาม คือ ใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการตีความตัดสินวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ประเด็นที่สี่ คือ มีความผูกพันกับบทบัญญัติของกฎหมาย คือใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจและผลของการใช้อำนาจก็ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญเหมือนกัน ประเด็นที่ห้า คือ ศาลรัฐธรรมนูญอาจมองแยกออกเป็นสองส่วนคือ ในแง่ของเนื้อหา คือทำหน้าที่เป็นองค์กรสูงสุดเฉพาะทาง เฉพาะหน้าที่ของรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นองค์กรสูงสุดในทุก ๆ เรื่อง หมายถึงว่าแม้จะเป็นศาลก็เป็นศาลเฉพาะทาง ก็ในแง่ของอำนาจ คือการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต้องอยู่ในขอบเขตที่จำกัด เรียกว่าอำนาจจำกัดเฉพาะตน คือศาลรัฐธรรมนูญจะไม่ใช่ผู้ริเริ่มคดีเองหรือสร้างคดีขึ้นตัดสินเอง ต้องเป็นคดีที่ถูกร้องมาจากคู่กรณี และการวินิจฉัยอยู่ในกรอบเท่าที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นความเป็นศาลรัฐธรรมนูญแม้จะเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดก็ตาม แต่ความสูงส่งนั้นไม่ได้หมายความว่าเบ็ดเสร็จหรือครอบคลุมในทุกเรื่อง หากแต่สูงสุดเฉพาะเรื่องเท่าที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตไว้

**3.2.2 สถานะของศาลรัฐธรรมนูญ** ในฐานะที่ช่วยกำกับควบคุมให้การนำรัฐธรรมนูญไปบังคับใช้มีความชอบหรือเป็นไปด้วยความชอบตามรัฐธรรมนูญ สถานะของศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถพิจารณาได้ในหลายมิติ เช่น สถานะความเป็นองค์กรของตุลาการ เป็นเรื่องของการตีความกฎหมาย สถานะของความเป็นองค์กรสูงสุด เป็นผู้ถือกฎ ผู้คุมกติกา สถานะของความเป็นองค์กรอิสระ เป็นองค์กรที่ไม่มีพันธะผูกพันกับองค์กรอำนาจอื่นจากภายนอกไม่ว่าเป็นอำนาจด้านใดก็ตาม สถานะที่เป็นองค์กรวางแนวบรรทัดฐาน เป็นการกำกับให้การใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามครรลองโดยชอบของรัฐธรรมนูญ สถานะของการเป็นองค์กรเด็ดขาด เป็นองค์กรที่รวมศูนย์การใช้อำนาจในการตัดสินคดีอย่างมีเอกภาพทั้งในแง่ของเอกภาพทางอำนาจ เอกภาพในแง่

ของกระบวนการตัดสินใจ และเอกภาพในแง่ของสภาพบังคับของผลการตัดสินใจที่จะมุ่งผลไปสู่ การแก้ปัญหาในการใช้รัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติสถานะของความเป็นองค์กรที่ก่อให้เกิดผลผูกพัน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเสมือนกฎหมายได้ และต้องยอมรับและปฏิบัติตาม คือมีผล ใช้บังคับ สถานะของการเป็นองค์กรชำนาญพิเศษ เป็นองค์กรที่สามารถแก้ไขเยียวยากรณีปัญหา ทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ไปปฏิบัติในหลักการแล้ว บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญจะยกเว้นการปฏิบัติไม่ได้หรือบอกว่าตีความไม่ถูกหรือไม่เข้าใจหรือตีความแล้ว เกิดทางตันคนไม่ยอมรับไม่ปฏิบัติตาม เกิดช่องว่างโหว่แล้วยกเป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญหรือหยุดการปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่าเข้าใจหรือตีความว่าเป็นเช่น นั้นเองก็ไม่ได้ ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องแก้ไขต้องมีคนชี้ขาด ตรงนี้เป็นลักษณะการแก้ไขปัญหา การใช้ เป็นลักษณะของการใช้ความชำนาญพิเศษขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญในการที่จะวินิจฉัย แก้ไขปัญหาในการใช้รัฐธรรมนูญให้สามารถที่จะหาทางออกได้และเป็นทางออกที่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ

**3.2.3 ความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ** ความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็น นัยที่บ่งบอกถึงบทบาท เป็นนัยที่บ่งบอกถึงความเป็นเอกลักษณ์ของศาลรัฐธรรมนูญไทย ซึ่ง เราสามารถจำแนกลักษณะสำคัญออกได้อย่างน้อยใน 5 ประการด้วยกัน ประการแรกคือ การเป็น องค์กรที่ช่วยในการแก้ปัญหาคการใช้รัฐธรรมนูญ ให้รัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติได้ รัฐธรรมนูญมี เนื้อหาดีอย่างเดียวไม่พอ คืออย่างเดียวไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงการเมืองได้ ปฏิรูป การเมืองไม่ได้ จำเป็นต้องปฏิบัติได้ด้วย เพราะฉะนั้น นักคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจึงมักจะเถียงกัน ในสองเรื่องนี้อยู่เสมอว่า รัฐธรรมนูญควรสร้างให้ดีหรือสร้างให้ปฏิบัติได้ คนที่บอกว่าสร้างให้ดี บอกว่าถ้ารัฐธรรมนูญปฏิบัติได้อย่างเดียวแต่เนื้อหาไม่ดีก็เปลี่ยนแปลงการเมืองให้ดีไม่ได้ แต่พวก ฝ่ายปฏิบัตินิยมบอกว่าถึงเนื้อหาดีแต่ถ้าปฏิบัติไม่ได้ คนไม่เอาไปปฏิบัติก็สร้างความเปลี่ยนแปลงที่ ดีไม่ได้เช่นกัน ทั้งสองฝ่ายจึงต้องหันมาหาจุดร่วมกัน และจุดร่วมที่เราเห็นได้ในเวลานี้ก็คือศาล รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่นี้ได้ ที่จะแก้ปัญหานั้นนักคิดที่ขัดแย้งกันระหว่าง สองกลุ่มนี้ให้ได้คือเนื้อหาดีปฏิบัติได้ ถ้าปฏิบัติไม่ได้ก็ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญช่วยแก้ไขให้ ประการที่สอง คือ ช่วยกำกับควบคุมครรลองของการใช้รัฐธรรมนูญให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายตาม เจตนารมณ์ที่แท้จริง ประการที่สาม คือ ช่วยกำกับความชอบตามรัฐธรรมนูญของกฎหมายของคน และขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางการเมืองการปกครอง ประการที่สี่ คือ ช่วยในการวางหลักการ วางแนวในเรื่องของบรรทัดฐานในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลกระทบหรือให้ส่งผลกระทบ ในทางบวกหรือในเป้าหมายที่พึงประสงค์ให้ได้ ประการที่ห้า คือ ช่วยบอกทิศทางในการใช้ รัฐธรรมนูญ ช่วยกำกับทิศทางของการใช้รัฐธรรมนูญ ปัญหาพื้นฐานของการขัดกันทางธรรมชาติ

ในการใช้กฎหมายทั่วไปรวมถึงรัฐธรรมนูญด้วยนั้นก็คือรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเขียนบทบัญญัติไว้ได้อย่างไร เนื้อหาเกี่ยวกับการใช้จะเป็นคนละเรื่องกันเสมอ ดังนั้นการใช้รัฐธรรมนูญจะถูกใช้อย่างไรก็ขึ้นอยู่กับว่า รัฐธรรมนูญนั้นจะถูกตีความว่าอย่างไรนั่นเอง และในทำนองเดียวกันรัฐธรรมนูญจะถูกตีความอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับว่าได้วางหลักในการตีความไว้อย่างไรด้วย

เพราะฉะนั้น การตีความอย่างไรจึงเป็นปัญหาใหญ่ จะตีความอย่างไรเพื่อให้ รัฐธรรมนูญนั้นถูกใช้ให้เป็นไปตามครรลองที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและบรรทัดตามเจตนารมณ์ เป้าหมายของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง การตีความจึงถือว่ามีผลสำคัญอย่างยิ่งยวดสำหรับการนำ รัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นภาระหน้าที่สำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องคอยกำกับควบคุมเกี่ยวกับการวินิจฉัย ตีความรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้รัฐธรรมนูญ นั้นบรรลุถึงเป้าหมายสำคัญคือการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการปฏิรูป การเมืองใน 3 เป้าหมาย คือ (1) เป้าหมายการรักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการ ใช้อำนาจรัฐ (2) เป้าหมายการแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญให้ดำเนินไปจนสำเร็จผลลุล่วงมี ประสิทธิภาพ (3) เป้าหมายการสร้างผลกระทบที่พึงประสงค์จากการใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงที่ดีมีผลต่อการสร้างความก้าวหน้าในการปฏิรูปการเมืองมากขึ้น

**3.2.4 ที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ** พิจารณาได้จาก 3 ส่วน คือ (1) ที่มาในส่วนที่เป็น แนวความคิด (2) ที่มาในส่วนที่เป็นวิวัฒนาการ และ (3) ที่มาในส่วนที่เป็นองค์ประกอบ ที่มาใน ส่วนที่เป็นแนวความคิดมีที่มาจากหลายแนวความคิด แนวความคิดแรก คือ แนวความคิดเรื่อง กฎหมายมหาชน แนวความคิดของกฎหมายมหาชนถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ความ เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอยู่ที่การป้องกันแก้ไขไม่ให้กฎหมายอื่นมาขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญ ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ป้องกันให้ แนวคิดที่สอง คือ แนวคิดรัฐธรรมนูญ นิยม คือ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง ซึ่งต้องอาศัยกลไกกำกับควบคุมการใช้รัฐธรรมนูญมาช่วยขับเคลื่อนในการบรรลุเป้าหมายตามที่ ระบบการเมืองต้องการ แนวความคิดที่สาม คือ แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องของเสรีนิยม คือ ใช้ รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แนวความคิดที่สี่ คือ แนว ความคิดเรื่องปฏิบัตินิยม คือ พยายามรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญให้มีการนำไปใช้อย่าง ถูกต้อง อยู่ในครรลองอย่างยั่งยืน เพราะปัญหาที่บอกว่ารัฐธรรมนูญดีคือไม่ได้แก้รัฐธรรมนูญ จะไม่ดีแต่กลับกลัวว่ารัฐธรรมนูญดีส่วนมากมักจะเอาไปใช้บังคับไม่ได้ แต่ครั้งจะคำนึงถึงแต่ เฉพาะเป้าหมายทางปฏิบัติโดยไม่ต้องคำนึงว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะต้องดีด้วยหรือคิดว่าจะเอา แต่พอปฏิบัติได้ก็พอ นักคิดในกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาที่จะยอมรับไม่ได้เหมือนกัน ซึ่งเขาก็ จะบอกว่าเปลืองเวลาเปล่า รัฐธรรมนูญแค่เพียงแต่ปฏิบัติได้ไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีได้



เพราะฉะนั้น แนวคิดแบบปฏิบัตินิยมจึงจำเป็นต้องแสวงหามาตรการทางปฏิบัติที่ดีมาช่วยสนับสนุนการรักษาเสถียรภาพในการใช้รัฐธรรมนูญให้มีความยั่งยืน ให้มีความต่อเนื่องด้วย ในส่วนที่เป็นที่ตามมาวิวัฒนาการ กล่าวได้ว่าวิวัฒนาการเริ่มแรกสำหรับศาลรัฐธรรมนูญไทยก็คือ การเริ่มมาจากศาลยุติธรรม โดยเฉพาะศาลสูงสุดหรือศาลฎีกาซึ่งแต่เดิมนั้นเราใช้ศาลยุติธรรมตีความรัฐธรรมนูญมาก่อน ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็นมาใช้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และใช้มาช่วงระยะเวลาหนึ่งต่อมาเราก็เปลี่ยนมาเป็นศาลรัฐธรรมนูญในท้ายที่สุด และถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ส่วนที่มาในส่วนที่เป็นองค์ประกอบนั้น หากเราไปดูที่บุคลากรที่มาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ใน 9 ท่าน ซึ่งมีประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 ท่าน กับตุลาการอีก 8 ท่าน รวมเป็น 9 ท่านนั้นก็มาจากหลายสาขาอาชีพแต่จำกัดอยู่ในวิชาชีพหลักสองกลุ่ม คือ มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 ท่าน มาจากตุลาการศาลปกครองสูงสุด 2 ท่าน มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ 2 ท่าน และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น 2 ท่าน ซึ่งทั้งหมดรวมอยู่ในสองกลุ่มวิชาชีพคือวิชาชีพนิติศาสตร์และวิชาชีพรัฐศาสตร์

**3.2.5 องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ** แยกออกเป็นองค์ประกอบสำคัญได้ 2 ส่วนโดยพิจารณาจากบทบาทหลัก 2 ด้าน คือ บทบาทของการวินิจฉัยคดีกับบทบาททางธุรการ กล่าวคือ ส่วนที่ทำหน้าที่หลักในการพิจารณาวินิจฉัยและตัดสินคดีก็คือองค์กรคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ทำหน้าที่สนับสนุนทางธุรการก็คือสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

**3.2.6 องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ** ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า องค์คณะในการพิจารณาคดีต้องมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่า 9 ท่าน และการตัดสินผลการวินิจฉัยใช้หลักที่ถือเอามติของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสินซึ่งคดีส่วนมากก็จะใช้เกณฑ์มติของเสียงข้างมาก เฉพาะคดีเกี่ยวกับพระราชกำหนดจะใช้หลักมติของเสียง 2 ใน 3 เป็นเกณฑ์ตัดสินกับอีกองค์คณะหนึ่งคือใช้หลักมติของเสียงเอกฉันท์ คือ ถือเอาความเห็นพ้องของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นเกณฑ์ตัดสิน แต่ไม่ใช่เป็นเรื่องของการวินิจฉัยคดีเป็นเรื่องกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเอง ตรงนี้รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่สงวนไว้ไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารมาแทรกแซงในเรื่องของวิธีพิจารณาคือให้ตุลาการกำหนดกันขึ้นมาเอง เพื่อรักษาหลักการความเป็นอิสระขององค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญไว้

**3.2.7 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ** โดยภาพรวมเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีอยู่ 3 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ อำนาจในการควบคุมกฎหมาย ส่วนที่สอง คือ อำนาจในการควบคุมคน ส่วนที่สาม คือ อำนาจในการควบคุมองค์กร



ในการควบคุมกฎหมายรวมถึงพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติงบประมาณ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ข้อบังคับ และระเบียบ เวลานี้ระเบียบที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมก็คือระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เดิมนั้นรวมถึง ระเบียบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย แต่ในปัจจุบัน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย แต่ในปัจจุบันคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เปลี่ยนไปใช้พระราชบัญญัติแทนระเบียบแล้วอำนาจในส่วนนี้ ก็หมดความจำเป็นไป นอกจากนั้นยังได้ควบคุมในเรื่องของข้อบังคับด้วย อย่างเช่น ข้อบังคับการประชุมของสมาชิกวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และข้อบังคับของพรรคการเมือง

ในส่วนที่เป็นการควบคุมเกี่ยวกับคนนั้นก็จะมีคนอยู่ 2 ประเภท ที่ศาลรัฐธรรมนูญ ควบคุมดูแลคือคนทั่วไปกับนักการเมือง โดยที่การควบคุมคนนั้นก็จะต้องดูทั้งในแง่ของคุณสมบัติ สถานภาพ และในแง่ของการกระทำ คนทั่วไปเวลานี้ยังไม่มีคดีส่งเข้ามา คือ ในเขตอำนาจเกี่ยวกับ คนทั่วไปที่มีการกระทำตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา 63 คือผู้ใดใช้สิทธิเสรีภาพในการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อัยการสูงสุดสามารถส่งเรื่องมาให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ หรือกรณีที่พรรคการเมืองใช้อำนาจหรือใช้สิทธิที่ขัดกับ รัฐธรรมนูญ โดยการล้มล้างการปกครองหรือใช้อำนาจการปกครองประเทศด้วยวิธีการที่ขัดกับ วิถีทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ อัยการสูงสุดสามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้ เลิกการกระทำหรือยุบพรรคการเมืองได้ ส่วนกรณีของการควบคุมนักการเมืองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ ก็ควบคุมทั้งในแง่ของคุณสมบัติ สถานภาพและการกระทำ

การควบคุมที่เกี่ยวกับองค์กร เวลานี้ก็จะมีทั้งพรรคการเมืองและองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่าที่ประมวลไว้มีอยู่ 12 องค์กร คือ คณะรัฐมนตรี สภา ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลทหาร คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันนี้เป็นการประมวลโดย อาศัยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจซึ่งองค์กรเหล่านี้ได้อำนาจมาโดยรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้โดยตรง และอำนาจนั้นเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจด้านหนึ่งด้านใดของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจ บริหาร หรืออำนาจตุลาการ

**3.2.8 หลักการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ** สามารถจำแนกออกได้เป็น 7 ประเด็นด้วยกัน ประเด็นแรก คือ หลักเกี่ยวกับความอิสระซึ่งจะไปตามหลักการของศาล อิสระในที่นี้ หมายถึงอิสระทั้งภายใน อิสระทั้งภายนอกและอิสระที่เกี่ยวกับสถานภาพของตุลาการศาล

รัฐธรรมนูญเองด้วย อิสระภายใน คือ การใช้ดุลพินิจทั้งหลายของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นเอกเทศเฉพาะบุคคล แม้ว่าการตัดสินใจเป็นรูปแบบขององค์คณะ แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านไม่สามารถเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงซึ่งกันและกันได้ แต่ละท่านมีเอกเทศของตัวเอง อิสระภายในอีกประการหนึ่งคือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกกระเปียบวิธีพิจารณาได้เองโดยอิงหลักการสำคัญจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อิสระจากภายนอก คือ ในการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ ในการใช้อำนาจ ในการตัดสินใจ ในการใช้ดุลพินิจทั้งหลาย จะไม่มีอำนาจจากองค์กรภายนอกเข้ามาบังคับควบคุมหรือกำกับ และในทางบริหารก็ไม่ได้ขึ้นอยู่กับองค์กรหนึ่งองค์กรใดในแง่ของสถานภาพตามคุณสมบัติพื้นฐานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ว่าไม่ผูกพันกับผลประโยชน์หรืออาชีพในองค์กรอื่น ไม่ว่าจะในธุรกิจเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ถือว่าเป็นสถานภาพที่มีความเป็นกลางอย่างแท้จริง ประเด็นที่สอง คือ หลักเกี่ยวกับความเด็ดขาดคือการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผลของการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีการโต้แย้ง อุทธรณ์หรือแก้ไขใด ๆ ได้โดยองค์กรอื่นใดหรือคู่กรณีแล้วแต่ความเด็ดขาดลักษณะที่สอง คือ การยอมรับและการปฏิบัติตามทั้งคู่กรณีและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ความเด็ดขาดในลักษณะที่สาม คือ การวินิจฉัยนั้นทำได้ครั้งเดียว ไม่สามารถรื้อฟื้นหรือหยิบยกขึ้นมาทำคดีใหม่ ประเด็นที่สาม คือ หลักเกี่ยวกับความผูกพัน การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะผลของคำวินิจฉัยผูกพันกับทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าให้ผูกพันทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ความผูกพันในอีกลักษณะหนึ่ง คือ การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ อย่างเช่น กรณีของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้คุ้มครองโดยกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลของความคุ้มครองดังกล่าวจะผูกพันไปถึงในการออกกฎหมายของสถาบันนิติบัญญัติ ในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร ในกรณีตีความตามกฎหมายของตุลาการจะขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ ฉะนั้น เวลาที่องค์กรเหล่านี้ออกกฎหมายบังคับใช้กฎหมายหรือวินิจฉัยตีความกฎหมาย นอกจากจะต้องตรวจสอบว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่แล้วยังต้องตรวจสอบด้วยว่าขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ ประเด็นที่สี่ คือ หลักเกี่ยวกับเอกภาพ เอกภาพก็คือองค์คณะในการวินิจฉัยนั้นมีคณะเดียว แต่เวลาวินิจฉัยเสร็จถึงขั้นตอนของการตัดสินก็จะแบ่งออกเป็น 2 ข้าง คือ ข้างมากกับข้างน้อย ไม่มีข้างที่อยู่ตรงกลาง ประเด็นที่ห้า คือ หลักเกี่ยวกับความสูงสุด ความสูงสุดในที่นี้คือการใช้ดุลพินิจและคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถที่จะหักล้างได้ ไม่สามารถที่จะลบล้างได้ ไม่สามารถที่จะแทรกแซงได้ ไม่สามารถที่จะตีความใหม่โดย องค์กรอำนาจอื่นได้อีก เพราะฉะนั้น ความสูงสุดตรงนี้จะเห็นได้ว่าความเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่

เป็นเรื่องที่จำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจการตีความเพียงด้านเดียว แล้วก็ต้องยุติผลลงเท่านั้น แต่ยังสามารถก่อให้เกิดผลกระทบเชิงขยาย (spill – over effect) ต่อเนื่องอีกด้วย ไม่ใช่เป็นเรื่องของการตีความแล้วหยุดอยู่แค่นั้น ถ้าเรามองในมิติของความเป็นสูงสุดนั้น จะเกี่ยวข้องกับมิติของการใช้อำนาจแทนองค์กรอำนาจอื่นได้ทั้งในเชิงปฏิเสธ (negative effect) และเชิงปฏิฐาน (positive effect) คือการใช้อำนาจแทนองค์กรนิติบัญญัติได้ เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นให้ผลเป็นกฎหมายได้ นอกจากนั้นยังสามารถมองได้ในแง่ของการใช้อำนาจเหนือองค์กรอื่นได้อีกด้วย คือสามารถที่จะลบล้างอำนาจขององค์กรอื่นได้ เช่น การโต้แย้งการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการโต้แย้งกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่ากับมีผลในการลบล้างอำนาจของนิติบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ ได้ การลบล้างนี้เป็นการลบล้างภายในกรอบของรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมไม่ให้กฎหมายนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ เช่น ข้อความบางข้อความขัดหรือว่าสาระสำคัญขัด หรือหลักการขัด บางครั้งถ้าข้อความขัด ผลบังคับของการยับยั้ง โต้แย้ง ก็จะจำกัดอยู่แต่เฉพาะข้อความ ถ้าเป็นการขัดในสาระสำคัญก็เป็นการโต้แย้งลบล้างให้กฎหมายนั้นตกไปทั้งฉบับ หรือเป็นการโต้แย้งลบล้างในเรื่องของหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอใหม่ในชื่ออื่นแต่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับร่างกฎหมายเก่าที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไปแล้วว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและได้ถูกยับยั้งไปแล้ว ก็จะต้องมีผลในการถูกยับยั้งเช่นเดียวกันกับร่างกฎหมายเดิมที่มีหลักการเดียวกันนั้นเหมือนกัน การป้องกันในเรื่องหลักการของกฎหมายนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการป้องกันการลักไก่หรือการข้อมแมวกฎหมายนั่นเอง เนื่องจากบางทีร่างกฎหมายบางฉบับที่ถูกยับยั้งไปแล้วเพราะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็อาจถูกเสนอขึ้นมาใหม่โดยเปลี่ยนชื่อให้แตกต่างออกไป แต่หลักการเหมือนกันกับฉบับที่ถูกยับยั้งไปแล้ว มาตรการนี้จึงเป็นการป้องกันไม่ให้กฎหมายที่ถูกยับยั้งแล้วถูกเสนอมาใหม่โดยมีหลักการเดียวกัน

**3.2.9 หลักการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ** ในทางปฏิบัติไม่ว่าอำนาจวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะสูงสุดเด็ดขาดอย่างไร สิ่งสำคัญประการแรก คือ ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการตีความอย่างเคร่งครัดเฉพาะเขตอำนาจตามกรอบของความ เป็นศาลพิเศษเฉพาะเรื่อง ประการที่สอง คือ การตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการพิจารณาตามข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีเขตอำนาจแน่นอน มีองค์คณะ มีการกำหนดสิทธิของผู้ร้องที่ชัดเจน ไม่เป็นการใช้อำนาจที่ไม่มีขอบเขต ประการที่สาม คือ การพิจารณาตามระเบียบวิธีที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น ซึ่งเป็นการยืนยันถึงหลักความเป็นอิสระ คือใช้ระเบียบวิธีพิจารณาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น ซึ่งระเบียบวิธีที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น ซึ่งเป็นการยืนยันถึงหลักความเป็นอิสระ คือใช้ระเบียบวิธีพิจารณาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น ซึ่งระเบียบวิธีพิจารณามีส่วนประกอบหลัก ๆ อยู่ เช่น วิธีการเกี่ยวกับการยื่นคำร้อง การถอนคำร้อง การคัดค้านตุลาการ

การพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ การทำคำวินิจฉัย และแบบพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคำร้อง เกี่ยวข้องกับการต่อสู้คดีหรือกระบวนการดำเนินคดี จนกว่าจะเสร็จสิ้น อันนั้นคือหลักพื้นฐานที่ ศาลรัฐธรรมนูญใช้เป็นฐานอ้างอิงในการวินิจฉัยคดี ส่วนขั้นตอนต่าง ๆ อย่างเช่นขั้นตอนที่เปิด โอกาสให้คู่กรณีมีโอกาสชี้แจง ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการวิธีของระบบการกล่าวหา (accusation) และเป็นทั้งในเรื่องของระบบการไต่สวน (inquisition) ด้วย จึงเป็นทั้งหน้าที่ของฝ่ายที่ร้องคดีขึ้นมา และเป็นหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องเสาะหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายต่าง ๆ มา ประกอบเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัย เพราะฉะนั้น การเปิดโอกาสให้ชี้แจงต้องเปิดโอกาสให้ ครอบคลุมทั้งกระบวนการ ไม่ว่าในเรื่องของการกล่าวหาหรือการไต่สวน ขั้นตอนที่สำคัญอีกประการ คือ คู่กรณีขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคดีที่มีผลต่อการได้เสียประโยชน์ในคดีของตนเอง นอกจากนั้นก็จะเป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการทำเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยซึ่งจะประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้ดุลยพินิจ อีกประเด็นหนึ่ง คือ หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย คือ คู่กรณีรับรู้รับทราบร่วมกัน อันนี้เป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ ส่วนหลักการคัดค้านตุลาการนั้นรัฐธรรมนูญบังคับไว้และ ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้กำหนดไว้ในวิธีพิจารณาด้วย การคัดค้านตุลาการนั้น มีทั้งคู่กรณีร้องขึ้นหรือ ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญถอนตัวโดยไม่มีใครร้องก็ได้ การคัดค้านส่วนมากเป็นเรื่องการมีส่วน เกี่ยวข้องกับคดีนั้น โดยที่การเกี่ยวข้องนั้นอาจกระทบต่อความเที่ยงธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ได้ หรือคู่กรณีอาจมีข้อสงสัยโดยที่ในความเป็นจริงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามเงื่อนไขใด ๆ ที่เป็นข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือระเบียบวิธีพิจารณาก็ได้ การคัดค้านของคู่กรณี ยังเปิดโอกาสให้ตุลาการคัดค้านนั้นว่าสมควรที่จะต้องถอนตัวหรือไม่ถอนตัว ซึ่งจะเป็นมติของ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในการวินิจฉัยร่วมกัน ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกร้อง คัดค้านเห็นว่าไม่มีเหตุผลที่จะต้องถอนตัวและไม่ประสงค์ที่จะถอนตัว ทั้งนี้โดยใช้เสียงข้างมาก เป็นเกณฑ์ตัดสินและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกคัดค้านไม่สามารถออกเสียงได้หากมีเสียงเท่ากัน ทั้งสองฝ่ายก็ถือว่าให้มีผลไปตามการคัดค้าน

**3.2.10 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ** คำวินิจฉัยจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐาน ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยความเป็นมาของข้อกล่าวหาและคำร้อง ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงโดยสรุปจากการพิจารณาประกอบด้วยเหตุผลประกอบในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหา ข้อกฎหมายและสุดท้ายต้องมีองค์ประกอบสำคัญคือ ต้องอ้างข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและอ้าง รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในคำร้องไว้ในคำวินิจฉัยนั้นด้วยว่าผู้ร้องยกข้อกฎหมาย ยกรัฐธรรมนูญใน ข้อใดมาอ้างในคำร้อง

ส่วนเรื่องของวิธีการในการจัดทำคำวินิจฉัยมีขั้นตอนสำคัญอยู่ 4 ขั้นตอน คือ ต้อง มีองค์คณะอย่างน้อย 9 ท่าน มีการออกนั่งพิจารณาหรือเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาในขั้นตอน



สำคัญตั้งแต่เริ่มแรก และในการตัดสินใจต้องอิงฝ่ายเสียงข้างมากเป็นฝ่ายที่ชี้ขาดผลการลงมติ ส่วนวิธีการที่จะนำไปสู่มติต้องมีการชี้แจงด้วยวาจา สิ่งที่เอามาชี้แจงด้วยวาจาคือคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่าน และลงมติด้วยการออกเสียงแล้วถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสินผลของคำวินิจฉัย จากนั้นเมื่อได้มติแล้วว่าเสียงข้างมากตัดสินให้ไปทางใดก็จะต้องทำคำวินิจฉัยรวมหรือคำวินิจฉัยกลางให้เป็นไปตามมติเสียงข้างมากนั้น ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยก็สามารถทำคำวินิจฉัยส่วนตัวของตัวเองให้แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากได้ ถ้าเป็นฝ่ายข้างมากจำเป็นต้องอิงคำวินิจฉัยกลาง ซึ่งบางทีอาจเป็นที่สังเกตได้ว่าคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการเสียงข้างมากจะมีสาระสำคัญเหมือนคำวินิจฉัยกลาง ซึ่งถือเป็นเรื่องที่เป็นไปตามครรลองปกติที่มีใช้เป็นเรื่องของการคัดลอกคำวินิจฉัยแต่อย่างใด ฝ่ายที่เป็นเสียงข้างมากคำวินิจฉัยต้องเป็นไปตามมติของฝ่ายข้างมาก ส่วนฝ่ายข้างน้อยคำวินิจฉัยส่วนตัวอาจไม่ตรงหรือแย้งกันกับคำวินิจฉัยกลางก็ถือเป็นเรื่องปกติเช่นกัน เพราะเป็นฝ่ายที่เห็นไม่เหมือนกันกับฝ่ายข้างมาก

**3.2.11 ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ** ผลคำวินิจฉัยอาจจะมองได้ใน 4 มิติ มิติที่หนึ่ง คือ ความเป็นทั่วไป คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นทั่วไปตรงที่อ้างอิงได้ เทียบเคียงได้ เทียบฐานะได้ไม่มีกาลเทศะ หมายถึงว่าไม่มีกรอบเวลาที่จะกำหนด เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนแปลงต่อเมื่อมีคำวินิจฉัยใหม่มาหักล้างหลักการเดิมหักล้างบรรทัดฐานเดิม ถึงจะถือว่าคำวินิจฉัยนั้นไร้ผลผูกพันต่อไป การบังคับเป็นไปแบบทั่วไปจึงหมายถึงว่าคดีทั้งหลายผลการบังคับไม่มีการยกเว้นเป็นกรณีเฉพาะ หากแต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคดีและเงื่อนไขของคำวินิจฉัยนั้น ส่วนการใช้เป็นบรรทัดฐานถ้าข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง ปัญหาและผลกระทบ เป็นเรื่องเดียวกัน ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นบรรทัดฐานร่วมกัน แต่ถ้าเป็นกรณีที่เรียกว่าเป็นเอกลักษณ์เฉพาะเรื่อง ความเป็นบรรทัดฐานอาจจะเป็นเรื่องของเฉพาะกรณีไม่ใช่เป็นบรรทัดฐานทั่วไป มิติที่สอง คือ ความเด็ดขาด ความเด็ดขาดคือผลของคำวินิจฉัยนั้นจะโต้แย้งให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่ไม่ได้จะยกขึ้นมาฟ้องร้องใหม่ก็ไม่ได้ จะขออุทธรณ์ต่อไปก็ไม่ได้ หรือไปถามให้ใครคนอื่นหรือองค์กรใดตีความให้ใหม่ก็ไม่ได้ ผลถือว่าสิ้นสุดเป็นไปตามเงื่อนไขของคำวินิจฉัยนั้น มิติที่สาม คือ ผลผูกพัน การผูกพันบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าผูกพันทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอื่นของรัฐ ความผูกพันในแง่นี้คือต้องปฏิบัติตาม และต้องยอมรับนั่นเอง มิติที่สี่ คือ คุณค่าสิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยอยู่ที่คุณค่าของคำวินิจฉัย ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดคุณค่านอกเหนือจากผลในทางบังคับแล้ว องค์กรประกอบของคำวินิจฉัยเป็นตัวกำหนดคุณค่าของคำวินิจฉัยนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วยฐานที่มาอย่างน้อย 7 ประการ ประการแรกคือ ฐานข้อมูล เนื่องจากระบบการวินิจฉัยนั้นครอบคลุมทั้งการกล่าวหาและการไต่สวน



เพราะฉะนั้นเรื่องข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญ ข้อมูลนั้นต้องเพียงพอ ความเพียงพอต้องประกอบด้วยข้อมูลที่จำเป็นและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ถึงจะประกอบขึ้นเป็นพื้นฐานของข้อมูลที่เพียงพอได้ ฐานที่สอง คือ ฐานการพิจารณา ในการพิจารณาคิริรัฐธรรมนูญนั้น เงื่อนไขของสภาพปัญหาจะมีความซับซ้อนมาก มีผลกระทบที่กว้างไกลและมีความเชื่อมโยงในหลายระดับ ฉะนั้น การพิจารณารัตถ์ต้องมีหลักสำคัญในการที่จะดำเนินการเหมือนกับการแก้ปัญหาด้วย ไม่ใช่เป็นเรื่องของการตีความว่าความหมายของข้อบัญญัติกฎหมายคืออะไร แต่นัยสำคัญอยู่ที่การแก้ปัญหาในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้นการพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหานั้นคดีต้องมีระบบการพิสูจน์ที่สำคัญหลายระบบอย่างเช่น ระบบการพิสูจน์ผิดระบบหนึ่ง อีกระบบหนึ่งคือระบบการพิสูจน์ถูก อีกระบบหนึ่งคือการพิสูจน์สมมติฐานว่ามีการตั้งสมมติฐานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและมีการพิสูจน์โดยข้อกฎหมาย โดยข้อเท็จจริง โดยหลักทฤษฎี โดยกระบวนการต่าง ๆ และการพิสูจน์สมมติฐานต้องนำไปสู่การสร้างผลลัพธ์ที่มีองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ ผลลัพธ์ของคำวินิจฉัยที่เกิดจากกระบวนการพิสูจน์ที่สมบูรณ์นั้นต้องประกอบด้วย การสะท้อนถึงความจริง การสะท้อนถึงความถูกต้อง การสะท้อนถึงความยุติธรรม และการสะท้อนถึงประโยชน์สาธารณะ เพราะฉะนั้นในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้จำกัดมุมมองอยู่เฉพาะในกรอบของตัวบท ในกรอบของกลุ่มกรณีอย่างเดียวนั้น ต้องมองถึงความเชื่อมโยงที่กว้างไกลไปกว่านั้น อันนี้ไม่ได้หมายความว่าเป็นการขยายเขตอำนาจ เป็นคนละความหมายกัน เป็นคนละมิติกัน แต่มิติตรงนี้หมายถึง ความสามารถที่จะแก้ปัญหานั้นให้สำเร็จลุล่วง นอกจากแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว ยังต้องทำให้ปัญหานั้นไม่ก่อผลกระทบในทางที่เสียหาย ขณะเดียวกันผลกระทบที่ตามมาต้องเป็นผลกระทบที่ตามมาต้องเป็นผลกระทบที่ดี เป็นผลกระทบทางบวกด้วย ฐานที่สามคือ ฐานวิชาการ ซึ่งฐานของวิชาการนั้น การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีการอธิบาย มีการใช้ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ประกอบเข้ากับการใช้เหตุผล ซึ่งจะนำไปสู่ข้อสรุปที่ผสมผสานระหว่างความรู้กับเหตุผล ฐานที่สี่คือ ฐานความคิด คุณค่าที่เกิดจากฐานทางความคิดมีความสำคัญเนื่องจากการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อนในเรื่องของการใช้รัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นถ้าจะให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงและก็แก้ไขปัญหาสำคัญต่าง ๆ ได้ ฐานของความคิดก็จะเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาใช้ ต้องคิดต่อไปว่าคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นนั้นสามารถเอาไปใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เหมือนกันได้ทั้งหมดหรือไม่ สามารถหยุดยั้งปัญหาเดียวกันได้ และไม่ทำให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมา ซึ่งต้องสามารถคาดหมายผลกระทบได้ต้องสามารถควบคุมผลกระทบได้ ต้องสามารถที่จะวางแผนบรรทัดฐานที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่พึงประสงค์ได้ ผลกระทบทางบวกได้ ไม่ใช่คำวินิจฉัยเพื่อยุติปัญหาหนึ่งแล้วนำไปสู่ปัญหาอื่นที่ไม่สิ้นสุดตรงนั้นไม่ใช่ เพราะฉะนั้นฐานความคิดจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ฐานที่ห้าก็คือ ฐาน

ปรัชญา ปรัชญาเป็นสิ่งจำเป็นในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะก่อให้เกิดคุณค่าที่ตามมาจากนำคำวินิจฉัยไปปฏิบัติหรือไปบังคับใช้ คุณค่าที่ว่านั่นคำวินิจฉัยต้องสามารถที่จะสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมได้ สร้างมาตรฐานของการให้ความรู้ ก่อให้เกิดผลในแง่ของการใช้เป็นบรรทัดฐานทางการศึกษาได้ การอ้างอิงได้ สามารถที่จะแยกแยะสิ่งผิดสิ่งถูก สิ่งที่เป็นคุณเป็นโทษ สิ่งที่เป็นประโยชน์หรือไม่เป็นประโยชน์ได้ ฐานที่หก คือ ฐานเป้าหมายที่พึงประสงค์ หรือผลพวงจากคำวินิจฉัยที่จะเกิดขึ้นนั้นต้องเป็นผลรวมของเป้าหมายประสงค์อย่างน้อย 3 เป้าหมายด้วยกัน เป้าหมายแรกก็คือ ทำอย่างไรให้คำวินิจฉัยนั้นสามารถที่จะทำให้รัฐธรรมนูญปฏิบัติได้ โดยที่มีความชอบตามรัฐธรรมนูญพร้อมกันไป เป้าหมายที่สองก็คือ ทำอย่างไรให้รัฐธรรมนูญมีเสถียรภาพและก็นำไปปฏิบัตินั้นมีผลต่อเนื่องไม่สะดุด ไม่ติดขัด ไม่พบทางตันหรือจุดอับ เป้าหมายที่สามก็คือ ทำอย่างไรให้สามารถรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ได้ สามารถที่จะรักษาเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญไว้ ส่วนฐานที่เจ็ด คือ ฐานทางจริยธรรม การทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นถือว่าเป็นภาระที่ใหญ่หลวง เป็นความรับผิดชอบทางจริยธรรมขั้นสูง เพราะคำวินิจฉัยนั้นกระทบต่อการปฏิรูปการเมืองพร้อมกันไปด้วย เพราะฉะนั้น ฐานทางจริยธรรมนี้ต้องกำหนดขึ้นเป็นมาตรฐานสำหรับการให้หลักประกัน อย่างน้อยในสามเรื่อง หลักประกันอันแรกก็คือ ต้องสามารถสร้างกลไกในการป้องกันความผิดพลาดให้สามารถที่จะเชื่อถือได้ เชื่อมั่นได้ กลไกประการที่สองก็คือ การสร้างหลักประกันความเชื่อมั่นในความถูกต้องเมื่อไม่ผิดแล้วก็ต้องเชื่อว่าถูกต้องด้วย กลไกประการที่สามก็คือ ต้องสามารถสร้างกลไกที่จะก่อให้เกิดหรือเอื้อให้เกิดประโยชน์ในส่วนรวม เกิดประโยชน์สาธารณะ อันนี้คือคุณค่าที่แฝงอยู่ในคำวินิจฉัยซึ่ง คุณค่านั้นก็มาจากฐานขององค์ประกอบทั้ง 7 ประการดังกล่าว

**3.2.12 ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ** เวลานี้ประชาชนยังไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องได้โดยตรง ส่วนใหญ่ก็จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สามารถใช้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ นายกรัฐมนตรีก็เป็นผู้หนึ่งที่มีสิทธิยื่นคำร้องในเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้านายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น น่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็เสนอคำร้องมาที่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าเทียบกับตำแหน่งประธานรัฐสภาแล้วกล่าวได้ว่า นายกรัฐมนตรีนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องได้น้อยกว่าประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภามีสิทธิที่จะยื่นได้ในหลาย ๆ เรื่อง ประธานรัฐสภาซึ่งขณะเดียวกันก็เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรด้วยสามารถยื่นคำร้องได้ทั้งในเรื่องของร่างกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญปรามการทุจริต กำหนดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประชาชนจะยังไม่ได้ใช้สิทธิโดยตรง แต่ก็ยังมีโอกาสใช้โดยทางอ้อมได้ คือ ใช้ผ่านศาล ทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และที่ศาลอื่น หรือขณะเดียวกันก็อาจใช้ทางอ้อมผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การใช้ผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าจะเห็นควรส่งคำร้องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ถ้าส่งมาผ่านทางช่องทางของศาล ศาลก็จะมีการส่งต่อไปให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องมีการใช้ดุลพินิจยับยั้งใด ๆ ถ้ากรณีนั้นศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยวินิจฉัยมาก่อน ศาลก็ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจด้วยตัวเองว่าควรส่งหรือไม่ เพราะฉะนั้นเรื่องทุกเรื่องถ้าเกิดคู่ความโต้แย้งขึ้นมา หรือศาลเห็นเองก็ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

**3.2.13 กระบวนพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ** เป็นเรื่องของลำดับขั้นตอนที่สำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ขั้นตอนแรกก็คือการยื่นคำร้องในการยื่นคำร้องสรรหาที่สำคัญที่จะต้องระบุไว้ในคำร้องก็คือต้องระบุชื่อที่อยู่ สถานภาพของผู้ร้อง เหตุผลแห่งพฤติการณ์ของผู้ถูกร้อง เหตุผลพฤติการณ์ในการร้อง ข้อกฎหมายและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงคำขอให้ศาลดำเนินการว่าต้องการให้ศาลพิจารณาในประเด็นปัญหาอะไร ตัดสินชี้ขาดอะไร ต้องระบุไปด้วยว่าจะขอให้วินิจฉัยในเรื่องอะไร แล้วต้องลงนามที่เป็นของตัวเอง ระบุถึงตำแหน่งด้วย ซึ่งการลงนามการลงตำแหน่งในที่นี้ก็เป็นไปตามเงื่อนไขในการแสดงสิทธิของผู้มีสิทธิทั้งตัวบุคคลและทั้งองค์กร ลำดับต่อไปก็คือในเรื่องของการรับคำร้องหรือไม่รับคำร้อง ถ้าเรื่องถูกยื่นเข้ามาทางฝ่ายธุรการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ผ่านขั้นตอนทางธุรการแล้ว ถ้าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในขั้นต้นแล้วเห็นว่าควรรับเรื่องไว้ ก็จะต้องแจ้งกลับไปให้ผู้ถูกร้องทราบภายในสิบห้าวัน โดยแจ้งในรูปแบบของเอกสาร หลังจากนั้นเมื่อมีการรับคำร้องไว้แล้วก็จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการของการประชุมของตุลาการในขั้นของการประชุมก็จะพิจารณาในขั้นที่สองก็คือ การพิจารณาซึ่งเริ่มจากการพิจารณาว่าจะพิจารณาเรื่องนี้ต่อไปหรือจะยกเรื่องนี้ออกไปหรือยกคำร้องออกไป ถ้าผลการประชุมพิจารณามีมติว่ารับไว้พิจารณาก็จะมีการนัดประชุมตุลาการเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากหลักฐานพยานซึ่งเน้นที่เอกสารเป็นสำคัญ หากจำเป็นต้องอาศัยการสืบพยานบุคคลหรือจำเป็นต้องให้คู่กรณีแสดงความเห็น หรือจำเป็นต้องรับฟังคำแถลงของกลุ่มก็จะทำการออกนั่งพิจารณาก็ออกนั่งบนบัลลังก์ ส่วนในการพิจารณาวินิจฉัยที่ไม่ได้ออกนั่งบัลลังก์ก็เป็นเรื่องของการประชุมพิจารณาภายในของตุลาการด้วยกันเอง โดยอาศัยพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารและข้อกฎหมาย ปกติเวลาออกนั่งพิจารณาก็จะเป็นกระบวนการที่มีทั้งสองฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมด้วยทั้งฝ่ายผู้ร้อง ฝ่ายผู้ถูกร้อง และพยานของทั้งสองฝ่าย ขณะเดียวกันก็เปิดเป็นเสรีภาพทั่วไปให้สาธารณชนได้เข้าไปร่วมฟังการแถลงด้วยวาจาของกลุ่มและการเบิกความด้วยวาจาของพยานได้ด้วย สื่อมวลชนก็สามารถใช้

โอกาสนี้เข้าไปร่วมในการถ่ายทอดการสืบพยานได้ ส่วนในขั้นตอนที่สามซึ่งเป็นขั้นสุดท้าย ก็คือ การลงมติ การลงมติเป็นขั้นตอนที่จะตัดสินว่าข้างมากจะตัดสินว่าคดีนั้นมีผลอย่างไร ผลยุติเป็นอย่างไร ผลสุดท้ายเป็นอย่างไร ซึ่งในขั้นของการลงมตินั้นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ อย่างน้อยก็ท่านต้องอาศัยคำวินิจฉัยส่วนตัวเป็นฐานในการแถลงด้วยวาจาให้ในที่ประชุมที่รับรู้รับทราบร่วมกัน เมื่อแถลงเสร็จก็จะมีการลงมติ การลงมติก็น่าจะไม่ใช้โหวตแบบยกมือพร้อมกัน แต่เป็นการแถลงผลการลงมติที่ละท่าน แล้วก็เอามานับว่าข้างมากเป็นเท่าไร แล้วผลสุดท้ายก็เป็นไปตามฝ่ายข้างมากตัดสิน ซึ่งหากเป็นคดีทั่ว ๆ ไป และกรณีพิจารณาการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็จะอาศัยข้างมากธรรมดาตัดสิน ถ้าเป็นคดีพระราชกำหนดต้องใช้ใช้เกณฑ์ข้างมากแบบสองในสาม ถ้าเป็นเรื่องของการแก้ไขหรือกำหนดระเบียบวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเองก็จะต้องใช้มติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นเกณฑ์ตัดสิน

**3.2.14 การถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ** ศาลรัฐธรรมนูญเองก็อยู่ในระบบที่สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้เช่นกันเพื่อยืนยันถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติภารกิจและเพื่อยืนยันในหลักของความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐว่า การใช้อำนาจขององค์กรหรือการใช้อำนาจของตัวบุคคลากรนั้นสามารถที่จะตรวจสอบได้ โดยที่กระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้นสามารถพิจารณาได้จากสองรูปแบบ รูปแบบหนึ่งก็คือการดูจากคำวินิจฉัย ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกท่านต้องประกาศคำวินิจฉัยส่วนตัวลงในราชกิจจานุเบกษา ในองค์คณะทั้งหมดก็ต้องประกาศในรูปของคำวินิจฉัยกลางลงในราชกิจจานุเบกษาเช่นกัน กระบวนการตรวจสอบอีกรูปแบบหนึ่งก็คือเรื่องของการถอดถอนตามมาตรา 270 และมาตรา 274 อันนี้ก็จะใช้กับองค์กรหลาย ๆ องค์กรไม่ใช่เฉพาะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เช่น นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ในกระบวนการถอดถอนจะต้องมีส่วนประกอบสำคัญคือ (1) เหตุผล (2) ผู้ร้อง และ (3) ผู้ถอดถอน สำหรับในส่วนที่เป็นเหตุผลในการถอดถอนต้องประกอบด้วย เหตุผลที่มีมูลบ่งชี้ถึงการร้ายผิดปกติ หรือบ่งชี้ถึงการกระทำที่ถือว่าเป็นการทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม หรือมีการบ่งชี้ถึงการกระทำที่ถือว่าเป็นการทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม หรือมีการบ่งชี้ถึงข้อมูลบ่งชี้ว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หรือมีเหตุบ่งชี้ว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ สำหรับในส่วนของผู้ร้องนั้น ผู้ร้องในเวลานี้ก็มีอยู่สองกลุ่ม กลุ่มหนึ่งก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนประชาชนที่ใกล้ชิดและตรงที่สุด ถ้าเทียบกับองค์กรอื่น ๆ ก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าชื่อกันอย่างน้อยหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ ผู้ร้องอีกกลุ่มหนึ่งก็คือประชาชนผู้มีสิทธิออก



เสียงเลือกตั้งสองหมื่นคนเข้าชื่อกัน สำหรับผู้มีอำนาจถอดถอนหรือ ผู้ที่จะพิจารณาคัดถอนนั้นก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งก็คือวุฒิสภา เมื่อวุฒิสภารับคำร้องแล้วก็ต้องมีการพิจารณาแยกแยะถ้อยแถลงเรื่อง ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความร้ายแรงผิดปกติ ก็ต้องส่งมาให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้สวนหามูลความผิดตามคำร้องถ้าเกิดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่ามิมีมูลวุฒิสภาก็จึงจะพิจารณาในการที่จะถอดถอนต่อไป ถ้าเป็นเรื่องไหนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดต่อกฎหมายต่อหน้าที่ที่ส่งไปให้อัยการสูงสุด อัยการสูงสุดก็ส่งให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาวินิจฉัย ส่วนวิธีการลงคะแนนซึ่งอิงข้อบังคับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าต้องลงคะแนนแบบลับ ต้องมีเสียงสามในห้าของจำนวนที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งอันนี้ก็เป็นกระบวนการถอดถอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องการตรวจสอบองค์กรอำนาจของรัฐทั่ว ๆ ไป เราจะเห็นว่าไม่ว่าองค์กรไหนจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดแค่ไหนอย่างไร ทุกองค์กรต้องอยู่ภายใต้การเชื่อมโยงกับฐานการควบคุมของประชาชนทั้งสิ้น ตามหลักของการปกครองของระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ในกรณีนี้มิได้เป็นการถอดถอนโดยประชาชนโดยตรงแต่อาศัยองค์กรตัวแทน คือ วุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

### 3.3 ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ

ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัตินั้น ส่วนใหญ่กล่าวได้ว่า เป็นการควบคุมในส่วนที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายทั้งก่อนที่กฎหมายนั้นจะนำมาใช้และหลังจากที่กฎหมายนั้นนำมาบังคับใช้แล้วด้วย ซึ่งถ้าพิจารณาในเชิงกระบวนการก็กล่าวได้ว่า มีการควบคุมทั้งในส่วนที่เป็นเนื้อหาและในส่วนที่เป็นวิธีการ กับในส่วนที่เป็นการป้องกันและในส่วนที่เป็นการแก้ไขด้วย สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีผลยับยั้งเฉพาะในส่วนที่เป็นข้อความนั้น แต่ถ้าข้อความนั้นเป็นข้อความที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายร่างกฎหมายนั้นก็จะตกไปทั้งฉบับหรือหากเป็นกรณีที่มีการยกเอาร่างกฎหมายที่เคยถูกยับยั้งแล้วกลับมาเสนอใหม่โดยใช้ชื่ออย่างอื่นแต่ว่าหลักการเหมือนหรือคล้ายกันก็จะถูกตรวจสอบได้ และถ้าหากพบว่าขัดรัฐธรรมนูญก็จะมีผลเหมือนกับร่างกฎหมายที่เคยถูกยับยั้งไปแล้วด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นเรื่องของการควบคุมในเชิงวิธีการ ผลที่เกิดขึ้นก็คือการยับยั้งขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากปัญหาในส่วนที่เป็นเนื้อหาของกฎหมาย ส่วนในเรื่องของการป้องกันก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้นั้นก็คือกระบวนการควบคุมร่างกฎหมายที่ยังอยู่ระหว่างการจัดทำโดยที่ยังไม่มีผลบังคับ ซึ่งยังอยู่ในขั้นของการผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเท่านั้น ยังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือ



แม้แต่ร่างข้อบังคับการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมสมาชิกวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่ยังไม่ได้นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับเหล่านี้ก็สามารถที่จะถูกสกัดได้ในแง่ของการป้องกันซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่ปล่อยให้กฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญนั้นถูกนำไปบังคับใช้ ส่วนกฎหมายที่ใช้อยู่แล้วนั้นไม่ว่ากฎหมายที่ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญ หรือหลังรัฐธรรมนูญนี้ก็ตาม ในระหว่างที่ใช้อยู่อยู่นั้นหากศาลเห็นเองหรือคู่ความในศาลไม่ว่าศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ๆ เห็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ และยกขึ้นมาร้องว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลนำมาบังคับใช้กับคดีที่ตนเป็นคู่ความอยู่นั้นขัดกับรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลนั้นก็จะต้องส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ ซึ่งเป็นมิติของการควบคุมในเชิงแก้ไขอีกทางหนึ่ง หรือในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับการร้องทุกข์จากประชาชนเกี่ยวกับปัญหาของกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อยู่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และก็นำมาพิจารณากลับกรองแล้วส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญได้

ในภาพรวมของกระบวนการควบคุมก็จะเห็นได้ว่าสามารถครอบคลุมได้ทั้งในเรื่องของเนื้อหาและวิธีการ การป้องกันและการแก้ไข ซึ่งถ้าเรามองในกรอบนี้แล้วก็จะเห็นว่า ตาข่ายที่จะคอยดักจับกฎหมายที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นมันไม่มีทางที่จะพ้นจากมาตรการการควบคุมไปได้ แต่ว่าทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับการใช้สิทธิของประชาชนที่เป็นคู่ความในศาลด้วย ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลเองที่เห็นแลยกขึ้นเป็นคำร้อง ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และขึ้นอยู่กับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วย ในการที่จะหยิบยกขึ้นมาเป็นคำร้องส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญตั้งคดีขึ้นมาเองมิได้ เพราะฉะนั้นผลที่จะเกิดขึ้นนั้นมันไม่ได้เกิดด้วยตัวของศาลรัฐธรรมนูญเองต้องมีคนร้องขึ้นมาก่อน เหตุนี้จึงทำให้กระบวนการในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ระหว่างการยกร่างหรือว่าหลังจากการบังคับใช้แล้วก็ตาม ในที่สุดแล้วก็ย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องด้วย ส่วนศาลรัฐธรรมนูญนั้นสามารถเข้ามาดำเนินการได้ก็เป็นที่หลังจากการส่งคำร้องจากประชาชน หรือจากศาล หรือจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเข้ามาแล้ว แต่อย่างไรก็ตามหากมองในภาพรวมของมาตรการในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้วก็จะเห็นว่าสามารถที่จะดักทางไว้ได้ในทุกทางไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายที่ยังอยู่ในกระบวนการตราหรือกฎหมายที่มีการบังคับใช้อยู่แล้ว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองของคนที่มีส่วนร่วมในการใช้กฎหมายด้วยว่าเห็นสมควรจะหยิบยกขึ้นมาควบคุมในกระบวนการของศาลหรือไม่ เพราะฉะนั้น กระบวนการควบคุมในส่วนนี้ก็ถือว่าเป็นกระบวนการในเชิงตั้งรับ คือศาลรัฐธรรมนูญต้องรอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องส่งคำร้องเข้ามา

#### 3.4 ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ภารกิจในส่วนนี้ก็แยกออกได้เป็น 3 ส่วน คือ (1) ส่วนที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัย (2) ส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย และ (3) ส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ

**3.4.1 ส่วนที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัย** ภารกิจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนของศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น ถ้าหากพิจารณาในภารกิจที่เป็นส่วนของคำวินิจฉัยนั้น ก็ถือได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นสามารถที่จะใช้ได้เสมือนยารักษาโรคหรือเครื่องมือเพื่อแก้ไขปัญหาหรือจัดการเยียวยาปัญหาในเรื่องของการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งการใช้คำเปรียบเทียบบว่าการใช้คำวินิจฉัยเป็นเครื่องมือหรือเสมือนยารักษาโรคในการแก้ไขเยียวยาหรือจัดการการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ก็สามารถพิจารณาได้จากเหตุผลสำคัญใน 3 ประเด็น ด้วยกัน

ประเด็นแรกก็คือ สถานะของคำวินิจฉัย ซึ่งสามารถที่จะใช้เทียบเท่าได้กับกฎหมายถ้าพิจารณาตามมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองโดยกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วก็ถือได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นสามารถที่จะผูกพันการใช้อำนาจทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ คือต้องคำนึงถึงการขัดหรือแย้งต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นด้วย ไม่ใช่คำนึงถึงแต่เฉพาะกฎหมายทั่วไปหรือรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ประเด็นที่สอง คือ สาระของคำวินิจฉัย เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นถูกใช้เป็นบรรทัดฐานอ้างอิงกับกรณีอื่นที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปหรือลักษณะเฉพาะกรณีได้ ถ้ากรณีนั้นถือว่ามีแบบแผนอย่างเดียวกัน ดังนั้น หากกรณีใดที่เป็นการใช้อำนาจและกฎหมายใดขององค์กรและของเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยที่กรณีนั้นมีสาระสำคัญที่สามารถใช้เทียบเคียงกันได้กับสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผลจากการเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในที่สุดก็จะส่งผลต่อเนื่องเชื่อมโยงไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ด้วย

ประเด็นที่สาม คือ สภาพบังคับของคำวินิจฉัย เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากมีความเด็ดขาดแล้วยังคลุมไปถึงเรื่องของความผูกพันด้วย ความผูกพันนั้นทำให้องค์กรที่ใช้อำนาจหลัก ๆ ในทางการเมืองการปกครองไม่ว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือ ตุลาการ ต่างก็ต้องปฏิบัติตามสภาพบังคับของคำวินิจฉัย โดยที่ไม่สามารถที่จะคัดค้านได้แย้ง หรือตีความใหม่ได้ เมื่อคำวินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขบังคับว่าไว้อย่างไรก็ต้องปฏิบัติตามไปอย่างนั้น

**3.3.2 ส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย** การที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปควบคุมกฎหมายนั้น กล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าไปมีส่วนในการตัดหนทางที่จะนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้กฎหมายนั้นไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่

ว่าก่อนที่กฎหมายนั้นจะถูกนำไปใช้ หรือระหว่างที่กฎหมายนั้นถูกนำไปใช้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ เข้าไปควบคุมได้ทั้งสองเงื่อนไข เงื่อนไขก่อนใช้ก็คือการที่ข้อความของบทบัญญัติ สาระสำคัญและ หลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญก็เป็นเหตุให้ต้องยุติกระบวนการในขั้นตอนต่าง ๆ ทาง กฎหมายที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันก็ยังได้ไปยับยั้งหรือทำให้กฎหมายที่ใช้อยู่แล้ว ถูกจำกัดควบคุมหรือแก้ไขไม่ให้มีการละเมิดได้ต่อไปอีกด้วย

**3.3.3 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ** ในส่วนของอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนี้กล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นสามารถใช้อำนาจในการแทรกแซงองค์กร อำนาจที่มีโอกาสกระทบต่อการละเมิด สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งสามองค์กร ไม่ว่าจะเป็นนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ การแทรกแซงที่ว่า นั้น ก็จะมีผลในการยุติหรือแก้ไขอำนาจที่ไปคุกคามหรือไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจที่สามารถเป็นภัยคุกคามหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจที่สามารถเป็นภัยคุกคามหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชนนั้นล้วนปรากฏอยู่ใน รูปของกฎหมาย คน และองค์กรที่ใช้กฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปควบคุมได้ ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามในส่วนนี้ในทางปฏิบัติก็อาจจะเกิดช่องว่างได้เหมือนกัน ถ้าประชาชนที่ถูก กระทบหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องไม่เสนอเรื่องเข้ามาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ทั้งนี้เพราะภารกิจตาม อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมิได้เป็นการคุ้มครองในลักษณะที่เป็นเชิงรุกคือต้องมีคนยกคำร้อง ขึ้นมาหรือมีข้อพิพาท แต่ถ้าหากมองในภาพรวมทั้งสามส่วนคือ ส่วนของคำวินิจฉัย ส่วนของ กฎหมายและส่วนของอำนาจแล้วก็จะเห็นว่าภาพรวมที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีภารกิจสำคัญใน ฐานะศาลสูงสุดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นเห็นผลในทางปฏิบัติ และเห็นผล เป็นรูปธรรมได้ ซึ่งทั้งสามส่วนก็ถือว่าเป็นเสมือนยารักษาโรคสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้จาก การทำภารกิจดังกล่าว ดังนั้น หากได้นำภารกิจในภาพรวมของศาลรัฐธรรมนูญไปเชื่อมโยงเข้ากับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีเป้าหมายสำคัญสองเรื่อง ก็คือ เป้าหมายในเรื่องของการจำกัดและ ควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐ กับเป้าหมายในเรื่องของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนแล้วก็จะเห็นว่า ในกระบวนการใช้อำนาจ และในกระบวนการวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญนั้น เมื่อถึงที่สุดแล้วก็จะส่งผลต่อกฎหมาย มีผลต่อคนและมีผลต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ อำนาจรัฐ อำนาจการเมือง อำนาจการปกครองอย่างกว้างขวาง ดังนั้น หากกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้ง กับรัฐธรรมนูญ สถานภาพ คุณสมบัติและการกระทำของคนและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็ถูก ควบคุมโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการสนองตอบตามเป้าหมายสำคัญของ รัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองของ รัฐธรรมนูญทั้งสองเรื่อง ไม่ว่าจะในเรื่องของการควบคุมจำกัดอำนาจรัฐ หรือในเรื่องของการ

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม เพราะฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าสิ่งที่กล่าวถึงในตอนต้นเกี่ยวกับรัฐไทย ระบบการเมืองของไทย และรัฐธรรมนูญของไทย เมื่อเชื่อมโยงกับการทำภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็สะท้อนกลับไปสู่การสนองตอบต่อความต้องการของรัฐธรรมนูญหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในที่สุดนั่นเอง

#### 4. ผลงานของศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในรอบหลายปีที่ผ่านมา ผลงานสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินงานมานั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รวมทั้งที่เป็นกรณีของคดีความและไม่ใช่ว่ากรณีของคดีความหลายประการด้วยกัน ซึ่งสามารถประมวลให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ดังต่อไปนี้

**4.1 ผลงานด้านการควบคุมกฎหมาย** ตามหลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) ของนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองนั้น การควบคุมกฎหมายถือเป็นภารกิจสำคัญที่จะต้องควบคุมมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อหลักการพื้นฐานของการปกครอง โดยเฉพาะต่อการละเมิดกติกาหลักของการปกครอง ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองการปกครองตามมาอย่างกว้างขวางหลากหลายประการ นับตั้งแต่ปัญหาด้านการละเมิดและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปัญหาด้านขอบเขตของอำนาจและการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐและผู้ปกครองไปจนถึงปัญหาด้านความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจด้วยกันเอง ซึ่งจุดศูนย์รวมของปัญหาดังกล่าว คือ ปัญหาของการกระทำอันมิชอบทั้งในแง่ของความไม่ชอบทางกฎหมายและความไม่ชอบธรรมด้วย (illegality & illegitimacy) นั่นเอง ลักษณะสำคัญของการควบคุมกฎหมายนั้นแยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ (1) การควบคุมกฎหมายก่อนการบังคับใช้ และ (2) การควบคุมกฎหมายระหว่างการบังคับใช้ ทั้งนี้พิจารณาได้จากกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

**4.1.1 การควบคุมกฎหมายก่อนการบังคับใช้** การควบคุมกฎหมายในส่วนนี้มีทั้งกรณีของปัญหาอันเนื่องมาจากขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ และปัญหาอันเนื่องมาจากเนื้อหาของร่างกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีพระราชกำหนดเกี่ยวกับแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของรัฐบาล 4 ฉบับ **คดีร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... คดีร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... คดีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... คดีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของ**

รัฐสภา พ.ศ. .... คดีร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... คดีร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ....

**4.1.2 การควบคุมกฎหมายระหว่างการบังคับใช้** การควบคุมกฎหมายในส่วนนี้มีประเด็นปัญหาเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายทั้งในส่วนของประชาชน องค์กรของรัฐ และการเมือง โดยที่ลักษณะของคดีส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ประชาชนซึ่งเป็นคู่ความกันในศาลยุติธรรมยกเอาข้อกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่บริษัทเอกชนโต้แย้งพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 คดีที่ประชาชนโต้แย้งประมวลกฎหมายวิพิจารณาความอาญา มาตรา 220 คดีที่บริษัทเอกชนโต้แย้งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 คดีที่ประชาชนโต้แย้งประมวลกฎหมายวิพิจารณาความอาญามาตรา 16 และมาตรา 120 คดีที่ประชาชนโต้แย้งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2525 มาตรา 14 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522

**4.2 ผลงานด้านการกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง** โดยที่พฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครองทั้งในฐานะที่เป็นบุคคลและองค์กร ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของพฤติกรรมเกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจนั้น ล้วนมีผลกระทบเกี่ยวเนื่องทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชนและระบอบการเมืองการปกครองโดยรวม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำกับควบคุมให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและครรลองของระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Regime) เพื่อดำรงไว้ซึ่งหลักการพื้นฐานของการปกครองโดยกฎหมายที่พฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครองนั้น ต้องมีทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรมตามระบอบการปกครอง (legality & legitimacy) รวมอยู่ด้วยกัน

**4.2.1 การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจ** การดำเนินงานในส่วนนี้ ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 12 คน คัดค้านมติของพรรคประชากรไทยว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยคุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

**4.2.2 การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการใช้อำนาจ** การดำเนินงานในส่วนนี้ ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิพิจารณาความอาญา มาตรา 92 คดีขอเบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง คดีเกี่ยวกับอำนาจสั่งการของ



คณะกรรมการการเลือกตั้งที่กระทำต่อข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ คดีที่ประธานรัฐสภาขอให้วินิจฉัยอำนาจของวุฒิสภาที่มีมติไม่รับพิจารณารายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คดีที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐบาลในการทำหนังสือแสดงเจตจำนงขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คดีที่สมาชิกวุฒิสภาจงใจไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คดีขอบเขตอำนาจการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการตัดสิทธิตามกฎหมายของบุคคลที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

**4.2.3 การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการพ้นจากอำนาจ** การดำเนินงานในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้วินิจฉัยสถานภาพการเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คดีวินิจฉัยสมาชิกภาพของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายกพรรคประชาธิปัตย์ คดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดให้พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการตรวจพบว่าจงใจยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ

**4.3 ผลงานด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน** โดยที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักสำคัญชัดเจน ดังนั้น เรื่องของการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงถือเป็นสาระสำคัญหลักที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องให้ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญซึ่งในภารกิจด้านนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาททั้งในส่วนของการคุ้มครองการป้องกันและการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยที่ในส่วนของการคุ้มครองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทในการคุ้มครองให้ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ในส่วนของการป้องกันนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทในการป้องกันสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ตามรัฐธรรมนูญของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดลดทอน โดยกระทำของรัฐ และสำหรับในส่วนของการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการเฝ้าระวังรักษาให้ประชาชนที่ถูกละเมิดหรือถูกลดทอนสิทธิเสรีภาพได้รับการบำบัดแก้ไขเพื่อบรรเทาความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพนั้น

**4.3.1 ผลงานในส่วนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน** การดำเนินงานในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในการเป็นผู้สมัครที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย คดีที่ประชาชนซึ่งเป็นคู่ความในศาลฎีกาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองสิทธิใน

การยื่นฎีกาคัดค้านคำพิพากษาของศาลยุติธรรม คดีที่บริษัทเอกชนขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ การคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 30 อันเนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ย

**4.3.2 ผลงานในส่วนของการป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน** การดำเนินงานในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเรื่องสิทธิของประชาชนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อป้องกันไม่ให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกละเมิด คดีการจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดทางละเมิดเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

**4.3.3 ผลงานในส่วนของการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน** การดำเนินการในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญคือ คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสิทธิรับสมัครไปแล้วเพราะเหตุขาดคุณสมบัติเนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กลับเป็นผู้ได้สิทธิคืนมาอีกครั้ง



## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย” นี้เป็นการศึกษาถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยการรวบรวมข้อมูลเอกสารจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ราชกิจจานุเบกษา เอกสารราชการ วารสาร บทความ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ดังนี้

1.1 เพื่อศึกษาแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ลักษณะทั่วไปและภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ

1.2 เพื่อศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในกระบวนการปฏิรูปการเมืองไทยในกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญ

1.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลงานของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

ผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองไทย” พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินบทบาทตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับได้ว่าเป็นบทบาทที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในฐานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาทางรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ด้านการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งขององค์กรนามรัฐธรรมนูญ ด้านการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง ด้านการวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งด้านการวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น บทบาทที่กล่าวนี้สามารถตรวจสอบได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้ทุกเรื่อง จึงทำให้ทราบถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ว่าบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

สำหรับการศึกษาดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมือง พบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการปฏิรูปการเมืองค่อนข้างมาก โดยพิจารณาได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ช่วยให้รัฐธรรมนูญบังเกิดผลในทางปฏิบัติ และเกิดผลต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นคุณค่าของคำวินิจฉัยที่มุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานและหาทางออกให้กับปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ หรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ เพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นสามารถนำไปใช้ได้ทางปฏิบัติ ไม่มีข้อขัดข้องหรืออุปสรรคขัดขวางใด ๆ หรือแม้แต่การถูกละเมิด บิดเบือน เบี่ยงเบนด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ซึ่งจะนำไปสู่ผลบั้นปลาย หรือผลกระทบต่องดต่อไปยังการสร้างผลทางปฏิบัติในการใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นไปตามครรลองโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญในที่สุด

จากการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่ผ่านมา สรุปได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้มีส่วนสำคัญในการวางบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปทางการเมือง และการแก้ไขปัญหาขององค์กรของรัฐต่าง ๆ อยู่มาก ที่สำคัญมีดังนี้

- (1) การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและองค์กรทางการเมือง
- (3) การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการพ้นจากอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (4) การกำกับ ดูแล และควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองให้มีความเหมาะสม เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

โดยที่พฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครองทั้งในฐานะที่เป็นบุคคลและองค์กรซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของพฤติกรรมเกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจนั้นล้วนมีผลกระทบเกี่ยวเนื่องทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชน และระบอบการเมืองการปกครองโดยรวม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำกับควบคุมให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย และครรลองของระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย เพื่อดำรงไว้ซึ่งหลักการพื้นฐานของการปกครองโดยกฎหมายที่พฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครองนั้นต้องมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบตามระบอบการปกครองรวมอยู่ด้วย

สรุปโดยภาพรวมแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้รับความศรัทธาจากประชาชน ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยหวังว่าการพิจารณาวินิจฉัยโดยใช้เหตุผลที่ชัดเจนมีความสมเหตุสมผลและยึดรัฐธรรมนูญเป็นหลัก จักเป็นหนทางที่ทำให้มีการปฏิรูปการเมืองสัมฤทธิ์ผลได้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

## 2. ข้อเสนอแนะ

### 2.1 ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาดผูกพันทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีทั้งฝ่ายที่พอใจและไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัย ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ปัญหาต่าง ๆ อาจคลี่คลายได้ด้วยแนวทางดังนี้

**2.1.1 การปฏิบัติหน้าที่ด้วยการยึดมั่นต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ** และยึดมั่นต่อคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ที่ว่า . จะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร.....

**2.1.2 เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอาจหลีกเลี่ยงจากคำวิพากษ์วิจารณ์ได้** เพราะเหตุที่คำวินิจฉัยมีผลกระทบต่อหลายฝ่ายตามที่กล่าวแล้ว ดังนั้น ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะมีหลักประเด็นความเป็นอิสระให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ แต่การรับฟังคำวิพากษ์วิจารณ์ที่ **กอร์ป** ด้วยเหตุผลในทางสร้างสรรค์ และนำคำวิพากษ์วิจารณ์หรือเสียงสะท้อนมาปรับกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามกรอบแห่งรัฐธรรมนูญ การยอมรับในความเป็นศาลรัฐธรรมนูญย่อมเกิดขึ้นได้ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2553 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2553 กรณีศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 223 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 223 วรรคหนึ่ง บัญญัติจำกัดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองไว้โดยมีข้อความว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า คดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน หรือคดีอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองทั้งหมด รัฐอาจตรากฎหมายยกเว้นมิให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองบางประเภทได้ ซึ่งมีกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจการของรัฐ โดยมีได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อาทิ



เช่น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 หรือแม้แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง เป็นต้น

**2.1.3 เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสามารถถูกตรวจสอบได้อย่างรวดเร็วขึ้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญควรกำหนดระเบียบภายในของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นกรอบเวลาในการจัดทำคำวินิจฉัย โดยมีเงื่อนไขตามประเภทของคดี ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ว่าองค์กรใช้อำนาจรัฐต้องถูกตรวจสอบได้**

**2.1.4 สำหรับความน่าเชื่อถือของคำวินิจฉัยที่เกิดจาคะแนนเสียงที่ก้ำกึ่งกัน ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนขึ้นว่า กรณีใดควรใช้เสียงข้างมากแบบ Simple majority กรณีใดควรใช้เสียงข้างมากแบบเอกฉันท์ เช่น การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดมีสาระสำคัญขัดต่อรัฐธรรมนูญจนเป็นผลให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปทั้งฉบับ เท่ากับศาลรัฐธรรมนูญหักล้างอำนาจนิติบัญญัติได้ทั้งหมด กรณีเช่นนี้ ควรเป็นการวินิจฉัยโดยใช้เสียงข้างมากแบบเอกฉันท์ หรือแม้กระทั่งเสียงที่เป็นเอกฉันท์**

**2.1.5 ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถึงแม้จะมีข้อดีในแง่ที่ทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาได้เองอย่างรวดเร็วกว่ากระบวนการทางนิติบัญญัติ ขณะเดียวกันก็เป็นข้อเสียในแง่ที่การแก้ไขกระทำได้ยากเพราะต้องใช้มติเอกฉันท์ หากมีผู้ไม่เห็นด้วยเพียงคนเดียวก็แก้ไขไม่ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นที่กล่าว จึงเป็นวิธีเดียวที่จะแก้ไขข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นได้**

**2.1.6 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่ศรัทธาของประชาชนอย่างแท้จริง แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับจรรยาบรรณที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพึงมี ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนอีกชั้นหนึ่ง**

**2.1.7 ควรเพิ่มการตรวจสอบโดยภาคประชาชน โดยประชาชนสามารถออกเสียงประชามติ และผลประชามติให้มีผลเป็นข้อยุติได้**

**2.1.8 ควรให้โอกาสแก่ประชาชนมีสิทธิในการออกความคิดเห็นต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

## 2.2. ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

**2.2.1 หากมีโอกาสทำการศึกษาวิจัยต่อไปในประเด็นดังกล่าว ควรทำการศึกษาเชิงปริมาณพร้อมทั้งสัมภาษณ์ในเชิงลึกประกอบ โดยกลุ่มตัวอย่างควรเป็นผู้ที่มีความสนใจผลงาน**

ของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน นักการเมือง นิสิตนักศึกษาด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น หัวข้อที่ควรศึกษา เช่น ทศนคติเกี่ยวกับขอบเขตแห่งความอิสระในการทำคำวินิจฉัย ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญกว้างขวางและแพร่หลายยิ่งขึ้น

**2.2.2 สำหรับประเด็นที่ต้องศึกษาต่อเนื่อง** หากมีโอกาสทำการศึกษาครั้งต่อไป เห็นว่าควรทำการศึกษาใน 2 ประเด็น ดังนี้

1) ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทย ทั้งนี้เพื่อทราบถึงปัจจัยหรือปัญหาอุปสรรคที่มีความสัมพันธ์ต่อการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองของไทย ซึ่งหากพบว่ามีปัจจัยใดที่เป็นปัญหาอุปสรรคก็จะได้อาทางปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมต่อไป

2) หากมีโอกาสทำการศึกษาในครั้งต่อไปควรใช้ระยะเวลาในการศึกษาให้มากกว่านี้ โดยเฉพาะประเด็นที่ทำการศึกษาอาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะของนามธรรมสูง มีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนในตนเอง ดังนั้น หากใช้ระยะเวลาในการศึกษาให้มากกว่านี้อาจทำให้ได้ข้อมูลครอบคลุม และส่งผลให้งานวิจัยฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

3) ความคาดหวังของประชาชนต่อบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองของไทยในอนาคต ซึ่งจากผลการศึกษาในประเด็นนี้จะทำให้ทราบว่าความคาดหวังของประชาชนต่อบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองของไทยในอนาคตมีแนวโน้มอย่างไร อันจะเป็นแนวทางสำคัญในการนำไปเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายบริหารการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำหรับข้อเสนอแนะที่กล่าวมาทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาวิจัยหรือข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป เพื่อประโยชน์ที่จะเกิดแก่การนำไปพัฒนา ปรับปรุงกลไกและกลยุทธ์ในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ อันมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รักษาคุณภาพของอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนควบคุมตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและระบบนิติรัฐ



**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2550) *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย*  
พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- คณิน บุญสุวรรณ (2551) *รัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2551 ทางออกประเทศไทย*  
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์สุภาพใจ
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2548) *รายงานการวิจัย เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* กรุงเทพมหานคร พี  
เพรส
- บรรเจิด สิงคะเนติ (2544) *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์  
วิญญูชน
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2551) *คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ในหนังสือรวมคำบรรยายสำนัก*  
*อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 61* กรุงเทพมหานคร พลสยามการพิมพ์
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2551) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปิยะพงษ์ นวัตกรรมพร (2548) “ระบบการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโท* มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขา  
นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- พัฒนา เรือนใจดี (2537) “ศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาปัญหาทางทฤษฎีและกฎหมายรวมทั้งปัญหาและ  
อุปสรรคในการจัดตั้งและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย” *วิทยานิพนธ์*  
*นิติศาสตร์* บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- โกกีน พลกุล, ชาญชัย แสงศักดิ์ (2549) *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* กรุงเทพมหานคร  
สำนักพิมพ์นิติธรรม
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์ (2540) *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* กรุงเทพมหานคร  
นิติธรรม
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2546) *วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาล*  
*รัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- วิษณุ เครืองาม (2530) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แสงสุทธิ  
การพิมพ์
- สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2550) *พัฒนาการองค์กรอิสระในประเทศไทย*  
*กรณี ศาลรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (2542) *ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร สำนัก  
เลขานุการคณะรัฐมนตรี

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (2551) *ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร บริษัท พี เพรส  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (2551) *10 ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย : สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย*  
กรุงเทพมหานคร พี เพรส

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ (2546) *ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ*  
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน





## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายพรชัย แสงปานแก้ว
วัน เดือน ปีเกิด	6 มีนาคม 2501
สถานที่เกิด	จังหวัดลพบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต
สถานที่ทำงาน	สำนักงานอัยการจังหวัดชัยบาดาล
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการ

