

รายงานการศึกษา
และรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น

เรื่อง

ศาลรัฐธรรมนูญ

โดย

นางสาวปัทมา สุขกำปัง

รายงานฉบับนี้ เป็นการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น
เพื่อใช้ภายในสถาบันพระปกเกล้า ทักษะและความคิดเห็น
ที่ปรากฏในรายงานนี้ เป็นทักษะและความคิดเห็นส่วนตัว
ของผู้เขียน ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระปกเกล้าแต่อย่างใด

สารบัญ

บทที่ 1 แนวความคิด ความเป็นมา และประวัติการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ	1
บทที่ 2 ศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ	26
ประเทศเยอรมัน	26
ประเทศอิตาลี	27
ประเทศออสเตรเลีย	28
ประเทศฝรั่งเศส	29
บทที่ 3 บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ	31
บทที่ 4 กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	41
บทที่ 5 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลและระบบงบประมาณ	53
บทที่ 6 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ	59
ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย	59
ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ	62
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	71
บทสรุป	71
ข้อเสนอแนะ	72
รายการอ้างอิง	74

ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court)

บทที่ 1. แนวความคิด ความเป็นมา และประวัติการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) เป็นองค์กรซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดขึ้นใหม่ ทั้งนี้ภายใต้แนวคิดในการปฏิรูปการเมือง (Political Reform) มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมร่างกฎหมายหรือกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญรวมถึงข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้นเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งโดยหลักสากลแล้วมีองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ 3 องค์กร คือ

(1) องค์กรทางการเมือง เป็นองค์กรที่มีสมาชิกมาจากวิถีทางการเมือง เช่น มาจากการแต่งตั้งของนักการเมืองหรือเป็นโดยตำแหน่งจากการเป็นนักการเมือง องค์กรประเภทนี้อาจมีชื่อเรียกว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้อยู่ในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เวียดนาม เกาหลี เป็นต้น ประเทศไทยในอดีตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2539 ก็ใช้ระบบนี้ โดยเรียกองค์กรดังกล่าวว่า “ตุลาการรัฐธรรมนูญ”

(2) ศาลยุติธรรม กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ (Judicial) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายกับข้อพิพาทหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา โบลิเวีย คิวบา เม็กซิโก ไนจีเรีย คูเวต ญี่ปุ่น เป็นต้น ในอดีตประเทศไทยก็เคยใช้ระบบนี้

(3) ศาลพิเศษหรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้สมาชิกเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ประเทศเยอรมนี ออสเตรเลีย อิตาลี ตุรกี สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบนี้

ความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในประเทศไทย (พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, 2534, น. 57-65)

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ.2475 ในการนี้คณะราษฎรผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นหลักในการปกครอง

ประเทศ กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใดๆ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Suprematie de la constitution) ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นจะต้องมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Controle de la constitution) โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 บัญญัติเรื่องการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญไว้กว้างๆ ดังนี้

“มาตรา 61 บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ มีข้อความขัดแย้งหรือขัดแก่อรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆ เป็นโมฆะ”

ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาตัดสินว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ.2488 เจาะบทยที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นโมฆะ และจากการที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาดังกล่าว มีผลทำให้สมาชิกสภาออกมาโต้แย้งการใช้อำนาจของศาลฎีกา โดยการที่สมาชิกท่านหนึ่ง คือ นายกิจจา วัฒนสินธุ์ เสนอญัตติให้สภาตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มาตรา 61 และ 62 ซึ่งญัตติมีข้อความดังนี้

“เนื่องด้วยศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาคดีอาชญากรรมสงคราม เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2489 ซึ่งก่อให้เกิดความสนเท่ห์แก่ประชาชนทั่วไปว่า ศาลได้ก้าวล่วงล้ำเข้ามาในวงเขตอำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร คำพิพากษาดังนี้เป็นฉบับแรกที่มีปัญหาพาดพิงมาถึงอำนาจสภา จึงใคร่ขอประธานอนุญาตนำเข้าสู่ที่ประชุมสภา เพื่อพิจารณาตีความแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อถือเป็นบันทัดฐานและตัดปัญหายุ่งยากที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไป คือ

(1) มาตรา 61 บัญญัติว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆ เป็นโมฆะ” ปัญหาที่ว่าศาลจะมีอำนาจวินิจฉัยความสมบูรณ์ของกฎหมายได้เพียงไร หรือไม่?

(2) มาตรา 62 ที่บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะเป็นการตัดอำนาจศาลไม่ให้ตีความด้วยหรือไม่?”

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาญัตติดังกล่าวข้างต้น และลงความเห็นในแนวทางที่ศาลไม่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่านายกิจจา วัฒนสินธุ์ เป็นผู้ริเริ่มให้มีการกำหนดวิธีการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยองค์การการเมือง กล่าวคือ กำหนดให้มีองค์กรใช้อำนาจนี้โดยชัดแจ้ง และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการใช้อำนาจนี้ด้วย ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 89 กำหนดให้มี “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการคนหนึ่งและตุลาการอื่นอีก 14 คน โดยที่กำหนดให้มีการแต่งตั้งตุลาการ

รัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้งภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรหมดวาระหรือถูกยุบ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 กำหนดให้องค์กรการเมืองเป็นองค์กรควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ก็คงรูปแบบนี้ไว้แต่มีลักษณะเป็นองค์กรการเมืองที่ไม่เด่นชัดเท่ากับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 เพราะเหตุที่ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีข้าราชการประจำร่วมอยู่ด้วยได้แก่ ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงจัดว่าเป็นองค์กรการเมือง เพราะตุลาการรัฐธรรมนูญส่วนมากมิได้เป็นข้าราชการประจำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีก 4 คน ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาตรา 106 กำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยข้าราชการประจำ และบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง ในจำนวนเท่าๆ กัน และประธานศาลฎีกาเป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์หรือสาขาวิชาศาสตร์อีกหกคนซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละสามคน¹ โดยให้ประธานรัฐสภาซึ่งหมายถึงประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ² และกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมร่างกฎหมายหรือกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ³ และมีอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญอีกด้วย⁴ ต่อมาเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2535 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นการแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา⁵ ด้วยเหตุนี้จึงมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่จะมาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ ประธานสภาผู้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 200 วรรค 1

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 200 วรรค 2 ประกอบมาตรา 86 วรรค 1

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 2 05 และมาตรา 206 ประกอบมาตรา 5

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 207

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2535 มาตรา 86 วรรค 1

แทนราษฎรเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง⁶ ส่วนเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด ยังคงกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534⁷

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยกำหนดให้ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็น “องค์กรการเมือง” มีอำนาจควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ซึ่งมีได้ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 ซึ่งกำหนดองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้ประกอบด้วยข้าราชการประจำ และบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งในจำนวนเท่าๆ กัน และให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้จึงไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ว่าเป็นองค์กรการเมืองอย่างแท้จริง นอกจากนี้ในช่วงที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้องค์กรใดใช้อำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมได้เข้ามาใช้อำนาจนี้ แต่ก็ถูกโต้แย้งจากสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนี้ มีลักษณะเหมือนกับระบบของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” (La Conseil constitutionnel) มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่⁸

- สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี จำนวน 3 คน ประธานวุฒิสภา จำนวน 3 คน และประธานสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 คน โดยที่สมาชิกประเภทนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี แต่ต้องพ้นจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสามทุกๆ สามปี
- อดีตประธานาธิบดีของประเทศทุกคน โดยที่สมาชิกประเภทนี้อยู่ในตำแหน่งตลอดชีพ

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2535 มาตรา 200 วรรค 2 ประกอบมาตรา 86 วรรค 1

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2535 มาตรา 205 มาตรา 206 ประกอบมาตรา 5 และมาตรา 207

⁸ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 56

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ควบคุมกฎหมาย และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ⁹

(2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งประธานาธิบดี และการออกเสียงประชามติ¹⁰ วินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา¹¹

(3) ให้คำปรึกษาหารือกับประธานาธิบดี ในกรณีที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจฉุกเฉิน¹²

(4) วินิจฉัยเกี่ยวกับความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี โดยการร้องขอจากรัฐบาล¹³

กล่าวโดยสรุปได้ว่าในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยมีระบบควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Controle de la constitution) โดยให้องค์กรทางการเมือง คือ ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบบควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียใหม่ โดยที่กำหนดให้ “ศาลรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Court) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) นั้น มีการอภิปรายเสนอแนวความคิดในเรื่องนี้เป็นลำดับขั้นตอนต่อไปนี้

1. การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

เลขานุการคณะกรรมการฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงานดังนี้

“มาตรา 8/2/1 ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐสภา

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างที่เสนอ โดยเพิ่มข้อความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิว่าทรงแต่งตั้งจาก “ผู้ทรงคุณวุฒิตามคำแนะนำของรัฐสภา โดย

⁹ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 61

¹⁰ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 58 และมาตรา 60

¹¹ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 59

¹² รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 16

¹³ รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 7 วรรค 4 และ 5

มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (1) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ จำนวนหกคน (2) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ จำนวนสามคน”¹⁴

2. การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

สมาชิกแปรญัตติให้แก้ไขคำว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็น “สภารัฐธรรมนูญ” หรือ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” บางท่านเสนอให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง บางท่านเสนอให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง และให้แต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้พิพากษาศาลฎีกาและผู้ทรงคุณวุฒิอื่น บางท่านเสนอให้มีผู้ทรงคุณวุฒิทั้งชายและหญิง โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ จำนวน 2 คน หรือ 5 คน หรือ 6 คน มีผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ จำนวน 2 คน หรือ 3 คน หรือ 4 คน บางท่านเสนอให้มีผู้ทรงคุณวุฒิสถาอื่น ๆ ด้วย

เลขานุการได้ปรับปรุงร่างในส่วนองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญให้ประกอบด้วยประธานและตุลาการอื่นอีก 14 คน ซึ่งแต่งตั้งจาก

- (1) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 6 คน
- (2) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ จำนวน 6 คน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ จำนวน 3 คน

ที่ประชุมพิจารณาและเห็นว่าควรใช้คำว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกาผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา เพราะคำว่า “ผู้พิพากษาศาลฎีกา” เป็นชื่อตำแหน่ง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งมีอาวุโสมากกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ เช่น รองประธานศาลฎีกา ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่เป็นหัวหน้าแผนก เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วย นอกจากนั้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีศาลปกครอง จึงควรกำหนดให้ผู้พิพากษาศาลปกครองเป็นองค์ประกอบในศาลรัฐธรรมนูญด้วย โดยให้คงจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไว้ 15 คนเช่นเดิม แต่เปลี่ยนสัดส่วนจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียใหม่

คณะกรรมการฯ แก้ไขปรับปรุงร่าง และที่ประชุมเห็นชอบตามร่างที่แก้ไขปรับปรุงแล้ว¹⁵

¹⁴ บันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงานและอนุกรรมการยกร่างฯ ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 26 เมษายน 2540

¹⁵ บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ครั้งที่ 24 วันที่ 24 มิถุนายน 2540

3. การพิจารณาวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ
ร่างที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ให้ความเห็นชอบแล้วเป็นดังนี้
“มาตรา 254 ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง
และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล
ดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้
รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครอง
สูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 256 จำนวนห้าคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 256 จำนวนสามคน
ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธาน
ศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานรัฐสภาทราบ

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธาน
ศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

ในการประชุมมีสมาชิกอภิปรายดังต่อไปนี้

- เห็นว่าการตั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรา 233 ซึ่ง
ว่าศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ และการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณา
คดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายจะ
กระทำมิได้ เห็นควรแก้เป็น “สภารัฐธรรมนูญ” หรือ “สภาตุลาการรัฐธรรมนูญ”¹⁶

- เสนอว่าไม่ควรให้เลือกกันเองให้เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง เพราะ
จะเกิดปัญหาเรื่องการหาเสียง ควรกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ
โดยตำแหน่งว่า “ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งซึ่งเป็น
ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกามาแล้ว”¹⁷

- สมาชิกสอบถามและตั้งข้อสังเกตว่าองค์ประกอบที่กำหนดให้มาจาก
ผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 คน ตุลาการในศาลปกครอง 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิทาง
นิติศาสตร์ 5 คน และรัฐศาสตร์ 3 คน นำแบบมาจากประเทศใด ใช้หลักเกณฑ์ใดในการ
กำหนดอัตราส่วนนี้ และอาจมีการแก้ไขให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา¹⁸

¹⁶ นายแคล้ว นรปติ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 วันจันทร์ที่ 21
กรกฎาคม 2540

¹⁷ นายสวัสดิ์ คำประกอบ และนายเสรี สุวรรณภานนท์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ 23 วันจันทร์ที่ 21 กรกฎาคม 2540

¹⁸ นายมนตรี รูปสุวรรณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 วันจันทร์ที่ 21
กรกฎาคม 2540

- สมาชิกสอบถามว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลปกครอง ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือไม่¹⁹

- เสนอว่าควรแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขาวิชาอื่น จำนวน 3 คน เนื่องจากประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ใช่ข้อกฎหมายทั้งหมด อาจมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์แขนงอื่นด้วย²⁰

กรรมาธิการชี้แจงว่า ระบบการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ มี 2 ประเภท คือ ประเภทแรกใช้ศาลยุติธรรมตัดสิน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ประเภทที่สองคือให้องค์กรพิเศษตัดสิน เช่นในประเทศภาคพื้นยุโรป และประเทศไทย ซึ่งองค์กรพิเศษจำแนกออกเป็น 2 แบบคือแบบแรกให้องค์กรที่เรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” หรือ “สภารัฐธรรมนูญ” เป็นผู้ตัดสิน ซึ่งองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรกึ่งการเมือง มีองค์ประกอบบางส่วนเป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาโดยตำแหน่ง เช่น รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้อดีตประธานาธิบดีทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ (Constitutional Council) โดยตำแหน่ง สำหรับประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2489 ถึงปัจจุบัน ให้องค์กรกึ่งการเมืองมีอำนาจตัดสินคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2539) เรียกว่า “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยองค์ประกอบโดยตำแหน่ง คือ ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด ซึ่งการให้องค์กรชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งการเมือง ทำให้องค์กรดังกล่าวใช้ข้อพิจารณาทางการเมืองมากกว่าข้อพิจารณาทางรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมาย เพราะฉะนั้นจึงหันไปยึดแนวทางที่ 2 ที่ให้องค์กรชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญเป็น “ศาล” ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันใช้อยู่ และเมื่อเป็นศาลแล้ว บทบัญญัติที่เป็นบททั่วไปว่าด้วยเรื่อง of ศาลทั้งหมด เช่นหลักที่ว่าไม่ได้นั่งพิจารณาจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยไม่ได้ก็นำมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญด้วย ส่วนองค์ประกอบของศาลได้เทียบเคียงมาจากประเทศเยอรมันซึ่งใช้ระบบศาลรัฐธรรมนูญเป็นประเทศแรก โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันมี 2 องค์คณะ องค์คณะละ 8 คน และองค์คณะหนึ่งต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน คัดเลือกมาจากศาลสูงสุดของสหพันธ์ที่มีอยู่ 5 ศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลภาษี ศาลสังคม และศาลแรงงาน ส่วนผู้พิพากษาอีก 5 คนที่เหลือคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ หรือจากศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย เป็นต้น เนื่องจากงานของศาลรัฐธรรมนูญไทยค่อนข้างมากจึงต้องให้ผู้พิพากษามาทำงานประจำและหากยังคง

¹⁹ นายแก้วสรร อดิโพธิ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 วันจันทร์ ที่ 21 กรกฎาคม 2540

²⁰ นายพนัส ทัศนียานนท์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 วันจันทร์ ที่ 21 กรกฎาคม 2540

ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานเดิม ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจถูกมองว่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งของศาลซึ่งตุลาการส่วนใหญ่สังกัดอยู่ ส่วนที่ตั้งข้อสังเกตว่าไม่ควรให้มีการเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญโดย แต่ควรให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานนั้น ประธานศาลฎีกาก็ได้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยอัตโนมัติ และทางปฏิบัติคงไม่เลือกประธานศาลฎีกาส่งมา จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นต้องระบุว่าให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ²¹

เมื่อมีการอภิปรายและกรรมาธิการชี้แจงแล้ว ที่ประชุมมีมติเห็นชอบตามร่างของคณะกรรมาธิการฯ ที่แก้ไขปรับปรุงแล้ว

เนื่องด้วยมีการปรับเปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการเลือก แต่งตั้งให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ หรือองค์กรอิสระต่างๆ ดังนั้นในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรดังกล่าวจึงต้องแก้ไข มาตรา 254 วรรค 2 และ วรรค 3 เพื่อให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้เสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ดังนี้

“มาตรา 254

ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่งประชุมและเลือกกันเองคนหนึ่ง ให้เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”²²

จากการพิจารณาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ดังกล่าวข้างต้น ในที่สุดได้ข้อยุติตั้งปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 254 ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมากเกี่ยวกับระบบควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยนจากให้องค์การเมือง คือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรอิสระ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญนี้มีที่มาที่แตกต่างไปจากเดิม และมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นด้วย และประการที่สำคัญก็คือรัฐธรรมนูญกำหนดให้คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สุด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ²³

²¹ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 วันจันทร์ ที่ 21 กรกฎาคม 2540

²² นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 วันศุกร์ ที่ 25 กรกฎาคม 2540

²³ รัฐธรรมนูญ มาตรา 268

เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น มีการศึกษาวิจัย และเผยแพร่ออกมาเป็นรายงานการศึกษาวิจัย ตำรา บทความ และเอกสารเผยแพร่ ต่างๆ มากมาย ดังต่อไปนี้

ฤทัย หงส์สิริ : “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองไทย”

ผู้เขียนได้นำเสนอบทความเรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองไทย” ในการประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 1 ซึ่งในบทความดังกล่าว ผู้เขียนกล่าวว่าในต่างประเทศมีระบบและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความและพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดรูปแบบเป็น 3 ประเภท คือ 1) องค์กรทางการเมือง 2) ศาลยุติธรรม และ 3) ศาลพิเศษหรือศาลรัฐธรรมนูญ และได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของสถาบันวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญว่า ประเทศไทยได้กำหนดให้องค์กรทางการเมือง ได้แก่สภาผู้แทนราษฎร คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาแล้ว แต่องค์กรดังกล่าวมิได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ให้เป็นที่ประจักษ์ ในรอบหลายสิบปีได้ใช้อำนาจหน้าที่น้อยมาก และต่อมามีแนวความคิดในการปฏิรูปการเมือง และองค์กรศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนึ่งในหลายๆ องค์กรที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จะให้ เป็นกลไกหนึ่งในการปฏิรูปการเมือง โดยที่กำหนดให้มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งแนวคิดในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญนี้ ได้รับอิทธิพลจากศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ และคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

ผู้เขียนได้กล่าวถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าในแง่กฎหมายแล้ว ในภาพรวมมีการจัดโครงสร้างองค์กรและบุคลากรของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระและเป็นกลาง มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเพียงพอในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในแง่มุมต่างๆ เพื่อการปฏิรูปการเมืองไทย และมีวิธีพิจารณาที่ค่อนข้างสั้น กะทัดรัด ส่วนในแง่ของข้อเท็จจริงหรือทางปฏิบัตินั้น ต้องพิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศึกษาจากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนได้พิจารณาในแง่ของความรวดเร็วในการอำนวยความสะดวก ในแง่การตีความและการใช้กฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ผู้เขียนได้พิจารณาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมืองและมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่แบ่งแยกพิจารณาในแง่มุมต่างๆ ดังนี้

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรปฏิรูปการเมือง ได้แก่ บทบาทด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน บทบาทด้านการรักษาดุลยภาพ

ของอำนาจขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ บทบาทด้านการตีความและวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกฎหมายสาขาอื่นๆ บทบาทด้านการควบคุมตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจรัฐ

ในส่วนท้ายของบทความผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นต่างๆ ได้แก่ เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จรรยาบรรณของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และความคุ้มครองแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

วิษณุ วัลัญญ : รายงานการวิจัย องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (วิษณุ วัลัญญ, 2538)

รายงานการวิจัยฉบับนี้ เป็นหนึ่งในสิบห้าเรื่องที่เกิดคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้รวบรวมนักวิชาการทำการศึกษารวบรวม ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นคว้าหาความรู้เพื่อสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะที่จะแก้ปัญหาได้จริง

ผู้วิจัยได้ให้นิยาม “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” เป็นสถาบันทางการบริหาร (Institutions administratives) ที่จำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งเห็นความจำเป็นของการที่จะต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร โดยที่ภาระหน้าที่สำคัญขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ คือ การวางระเบียบ (regulate) การควบคุม (control) กิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรืออาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร ไม่ว่าจะกิจกรรมนั้นจะดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนก็ตาม

รายงานการวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งศึกษาเป็น ๔ บท ได้แก่ (๑) ความเป็นมาของแนวความคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (๒) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในต่างประเทศ (๓) การจัดตั้ง องค์กรประกอบ และอำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ และ (๔) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศไทย โดยสรุปแล้ว แนวความคิดเรื่องการเมืองการของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency หรือ Autorite Administrative Independante) เพื่อทำหน้าที่วางระบบ (regulate) และควบคุม (control) กิจกรรมบางอย่างภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน อันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ รวมตลอดถึงการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ

จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาอันเกิดขึ้นกับระบบการบริหารสมัยใหม่ที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศ ซึ่งโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองได้ ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีการจัดตั้ง Independent Regulatory Agency มีการสถาปนาขึ้นเป็น ครั้ง

แรก ในปี ค.ศ.๑๘๘๗ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. มีหน้าที่วางระเบียบและดูแลกิจการธุรกิจการค้าที่ดำเนินไประหว่างมลรัฐต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย I.C.C. สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองทั่วไป คือ ถูกกำหนดให้เป็นอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงของหน่วยงานที่สังกัด ต่อมา มีการสถาปนาองค์กรที่มีลักษณะเช่นเดียวกับ I.C.C. อีกหลายองค์กร และองค์กรเหล่านี้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประเทศอื่น ๆ ต่างนำรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับประเทศของตน เช่น ประเทศอังกฤษ เรียกองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระว่า “Quasi-government” หรือ “Quango” (Quasi autonomous non-governmental organizations) ส่วนประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า “Les Autorites Administratives Independantes”

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากจำเป็นต้องนำกลไกการบริหารประเทศใหม่ ๆ เข้ามาเสริมโครงสร้างระบบการเมืองการปกครอง ก็ควรบัญญัติรับรององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นสถาบันตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่ง (Institution constitutionnelle) โดยที่ควรบัญญัติในลักษณะเป็นประเภทกฎหมายประเภทหนึ่ง เพื่อให้การปรับแก้ในอนาคตทำได้โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และสิ่งที่สำคัญอีกประการคือ การกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยที่ห้ามโยกย้ายถอดถอนถอดวางตำแหน่ง เว้นแต่กระทำความผิดร้ายแรง กำหนดให้ดำรงตำแหน่งไว้เพียงวาระเดียว กำหนดเรื่องการขัดกันกับตำแหน่งอื่น เพื่อป้องกันเรื่อง Conflict of interest กำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา กำหนดให้มีอัตตาณัติ (Autonomie) ในแง่งบประมาณและบุคลากร และกำหนดให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง รวมถึงการเรียกให้ส่งเอกสารให้ อำนาจในการให้ความเห็น (Pouvoir d'avis) หรือให้ความเห็นชอบ (avis conform) อำนาจให้คำเสนอแนะ (pouvoir de recommandation) อำนาจในการตรากฎระเบียบ (pouvoir reglementaire) อำนาจในการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง อำนาจในการดำเนินคดีทางศาล และอำนาจในการลงโทษ (pouvoir de sanction) ผู้วิจัย เห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องนำกลไกองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบหลายองค์กร แต่องค์กรเหล่านั้นยังมีปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังถูกรวบงำ โดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำได้ จึงควรบัญญัติองค์กรเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นประเภทหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ โดยที่บัญญัติไว้เฉพาะหลักการกว้าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญ แล้วให้ออกพระราชบัญญัติกำหนดสถานะแต่ละองค์กรไป

มนตรี รูปสุวรรณ : รายงานการวิจัย ระบบการบริหารงานหน่วยธุรการของ
รัฐสภาที่เป็น อิศระ (มนตรี รูปสุวรรณ, 2538)

รายงานการวิจัยฉบับนี้ เป็นหนึ่งในสิบห้าเรื่องที่คณะกรรมการพัฒนา
ประชาธิปไตยได้รวบรวมนักวิชาการทำการศึกษาค้นคว้า ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนัก
งานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาหาความรู้เพื่อสังเคราะห์
เป็นข้อเสนอแนะที่จะแก้ปัญหาได้จริง

ระบบการบริหารงานหน่วยธุรการของรัฐสภาไทย ประสบปัญหาด้านการขาดความ
เป็นอิสระในการบริหารงานด้านบุคลากรและทางด้านงบประมาณ ทั้ง ๆ ที่มีความ
พยายามแยกข้าราชการฝ่ายรัฐสภาออกจากฝ่ายบริหาร เมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๗ แล้วก็ตาม
โดยที่ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าและสรุปผลได้ ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง : การขาดความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล พบว่ามี
ปัญหาและ แนวทางการแก้ไข ดังนี้

ก. ปัญหาด้านความสับสนทางกฎหมายเกี่ยวกับสังกัดของหน่วยธุรการของ
รัฐสภา เพราะมีพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ ผู้วิจัยเสนอให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ
ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยให้ยกเลิก มาตรา ๓๓ (๖) และมาตรา ๓๘

ข. ปัญหาด้านโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ผู้วิจัย
เสนอให้แก้ไขโครงสร้าง ก.ร.โดยตัดเลขาธิการ ก.พ.ออก และตัดผู้ทรงคุณวุฒิออก ให้
เหลือเพียง ๖ คน โดยมีสภาละ ๓ คน แล้วให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการสามัญประจำสภา
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาละ ๑ คน เข้าเป็นกรรมการแทน ก.ร.

ค. ปัญหาด้านความล่าช้าในการปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
ผู้วิจัยเสนอแนวทางแก้ไขโดยให้ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐสภาให้ทันสมัย
มากขึ้น

ง. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของเลขาธิการวุฒิสภา และเลขาธิการสภาผู้แทน
ราษฎร ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขให้เป็นข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง และควรห้ามเป็น
สมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน

จากการศึกษา พบว่าการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานธุรการของรัฐสภา
ประเทศฝรั่งเศส มีรัฐกำหนดที่ ๕๘-๑๑๐๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ค.ศ.๑๙๕๕ บัญญัติ
หลักการเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของหน่วยธุรการของรัฐสภาไว้ ทำให้การ
ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการบริหารสำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร
เป็นอย่างมาก โดยที่มีคณะกรรมการบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่
บริหารงานภายในของสภาในด้านต่างๆ ซึ่งสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก

ส่วนที่สอง : การขาดความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณของสภาเอง พบว่ามีปัญหาและ แนวทางการแก้ไข ดังนี้

ก. มีปัญหาว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถจัดทำงบประมาณได้เอง ทำให้การจัดทำงบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาระบบงานของรัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยเห็นว่าควรยอมรับหลักความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณของสภาเอง โดยในเบื้องต้นควรมีคณะกรรมการจัดทำงบประมาณขึ้น ๑ คณะ มีประธานรัฐสภาเป็นประธาน และมีผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ และควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภาได้เอง โดยแยกจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของฝ่ายบริหาร

ข. มีปัญหาว่าไม่สามารถหาข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ โดยที่เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรขึ้น ๑ คณะ หรืออาจรวมกับคณะกรรมการเดิมแล้วเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการศึกษาและติดตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

จากการศึกษา พบว่า รัฐสภาประเทศฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาได้เอง โดยที่มีรัฐกำหนดที่ ๕๘-๑๑๐๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ค.ศ.๑๙๕๘ มาตรา ๗ ให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งว่าให้ “Questeur” เป็นผู้เสนอค่าใช้จ่ายของสภาและเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดค่าใช้จ่ายของสภา โดยที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานของสภา อีกทั้งในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจไปตัดทอนค่าใช้จ่ายของอีกสภาหนึ่งได้ โดยที่มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมค่าใช้จ่ายของสภาว่าถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ และข้อบังคับการประชุมสภาทั้งสองได้บัญญัติหลักความเป็นอิสระในด้านงบประมาณของสภาไว้อย่างชัดเจนด้วย ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณผ่านทาง Office of Management and Budget แล้วส่งให้สภาองเกรสให้ความเห็นชอบ และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดูแลงบประมาณค่าใช้จ่ายทั้งหมด เฉพาะส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่วนค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการคณะต่างๆ ทั้ง ๒๓ คณะ ประธานคณะกรรมการแต่ละคณะจะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลเอง นอกจากนี้ มีการตั้งคณะกรรมการงบประมาณ ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณทั้งหมด

กมลชัย รัตนสกาวงศ์ : รายงานการวิจัย. ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2538)

รายงานการวิจัยฉบับนี้ เป็นหนึ่งในสิบห้าเรื่องที คณะกรรมการพัฒนา ประชาธิปไตยได้รวบรวมนักวิชาการทำการศึกษาวิจัย ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นคว้าหาความรู้เพื่อสังเคราะห์ เป็นข้อเสนอแนะที่จะแก้ปัญหาได้จริง

ผู้เขียนกล่าวถึงรัฐธรรมนูญกำหนดให้ “อำนาจอธิปไตย” มาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยลักษณะของการใช้อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่ลักษณะที่เป็นการใช้ อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหาร แต่เป็นการใช้อำนาจตุลาการจึงควรจัดองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรศาล ในรูปของกระบวนการยุติธรรม ในสาขากฎหมายมหาชน พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจอธิปไตยในการวินิจฉัยคดีที่ เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทางศาลรัฐธรรมนูญด้วย นอกจากนี้รูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ มีที่มาอันชอบธรรมและถูกตรวจสอบได้ ต้องมีการ บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งถึงประเภทของคดีที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะตุลาการรัฐ ธรรมนูญ และจะต้องมีวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสมกับคดีแต่ละประเภท ซึ่งรายงานการ วิจัยฉบับนี้ได้เสนอแนะใน ๓ ประเด็น ดังนี้

(๑) องค์กรศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยต้องเป็นองค์กรที่มี ความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดี เพื่อมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีอำนาจครอบงำศาลรัฐธรรมนูญได้ จึงต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระต่างๆ และ หน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีความเป็นอิสระด้วย ขณะเดียวกันก็ไม่มี อำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน หรือให้คุณให้โทษแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย

องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญและ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๘ คน โดยที่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ หนึ่งคนเป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๑๕ คน เสนอต่อสภาผู้แทน ราษฎรเพื่อให้เลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๘ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๘ ปี อยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่เป็นกรรมการ สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และ ต้องสำเร็จการศึกษาสาขานิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ซึ่งเกี่ยวข้องกักฎหมายมหาชน และมีประสบการณ์ในการทำงานโดยที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเคยรับราช การไม่ต่ำกว่าระดับรองอธิบดีหรือเทียบเท่ามาก่อน

(๒) เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ คดีข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่อยู่ในเขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๘ รวม ๘ ประการ สมควรให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เว้นแต่อำนาจในการวินิจฉัยเรื่องเขตอำนาจศาลขัดกันระหว่างศาลต่างๆ ตามมาตรา ๑๙๕ เบื้อง ซึ่งควรให้ศาลที่เกี่ยวข้องพิจารณาร่วมกัน และสมควรเพิ่มเขตอำนาจในเรื่องอื่นๆ อีก ๕ ประการ ดังนี้

- วินิจฉัยว่าการกระทำของบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือสถาบันในรัฐธรรมนูญ

- วินิจฉัยว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง

- วินิจฉัยว่าการขับสมาชิกพรรคการเมืองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

- วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งใดเป็นไปโดยมิชอบและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

- วินิจฉัยและมีมติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งหรือขับให้ออกจากตำแหน่ง

(๓) วิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แต่ในขณะที่ศึกษาวิจัยนี้ยังมิได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญออกมาใช้บังคับ มีเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประชุม มติที่ประชุม และผลของคำวินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาดและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น

ดังนั้น ในการร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ควรแบ่งบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทั่วไปและวิธีพิจารณาเฉพาะให้สอดคล้องกับคดีแต่ละประเภทแห่งคดีไว้ อย่างไรก็ตาม หลักการสำคัญที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ควรจะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางหรือกรอบของการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนได้ยกร่างบทบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญที่ควรได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเสนอไว้ท้ายรายงานการวิจัยครั้งนี้ด้วย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ : บทความ. ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2540)

ผู้เขียนได้กล่าวถึงหลักว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of law) ซึ่งก่อให้เกิดระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยที่ได้แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ในแต่ละประเทศมีระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญแตกต่างกันออกไป แต่โดยสรุปแล้ว ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น ๒ ระบบ คือ

(๑) ระบบกระจายอำนาจ (decentralized system) เป็นระบบที่กระจายอำนาจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไปยังศาลยุติธรรมทุกศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา ซึ่งระบบนี้มีสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ

(๒) ระบบรวมอำนาจ (centralized system) เป็นระบบที่รวมอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้ที่องค์กรๆ เดียวเป็นการเฉพาะ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ มี ๓ องค์กร คือ รัฐสภา ศาลยุติธรรม และองค์กรพิเศษ โดยที่กล่าวถึงแนวคิด และวิวัฒนาการในการจัดตั้งองค์กรควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในแต่ละรูปแบบ อาทิเช่น คณะลูกขุนผู้พิทักษ์ (jury constitutionnaire) สภาสูงพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (Senat Conservateur de la Constitution) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Comite constitutionnel) และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ในประเทศฝรั่งเศส ศาลยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น ๔ ระยะ คือ (๑) ช่วงที่รัฐสภาอำนาจสูงสุดในการตีความรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๔๗๕-๒๔๘๙) (๒) ช่วงที่ ศาลยุติธรรมมีอำนาจควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๔๘๙) (๓) ช่วงที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๔๘๙-๒๕๓๙) และ (๔) ช่วงที่ศาลรัฐธรรมนูญกลับไปมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ซึ่งผู้เขียนได้ยกคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาประกอบด้วย

ส่วนที่สอง การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ดังนี้

ในส่วนนี้ ผู้เขียนได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนที่ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และแนวทางการแก้ไขของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ และได้กล่าวถึงองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวิธีการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง และหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

พฤทธิสาธน์ ชุมพล และดวงพร มาจำเนียร: บทความ. “ปัญหาการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในประเทศไทย” ใน รัฐธรรมนูญและการปกครอง : รวมบทความของ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย (พฤทธิสาธน์ ชุมพล และดวงพร มาจำเนียร, 2534)

บทความดังกล่าว ผู้เขียน กล่าวถึง ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำเสนอเป็น ๓ ประเด็น ได้แก่

(๑) วิธีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(๒) องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม อาจเป็นการควบคุมโดยองค์กรยุติธรรม ซึ่งแบ่งแยกออกเป็น ๒ วิธี คือ ควบคุมโดยการกล่าวหา (control par voie d'action) และควบคุมโดยการต่อสู้ป้องกัน (control par voie d'exception) หรือควบคุมโดยองค์กรการเมือง

(๓) ระยะเวลาทำการควบคุม ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้กฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้กล่าวถึงวิวัฒนาการเกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๕ เป็นต้นมา และได้เสนอความคิดเห็นว่าการควบคุมกฎหมายโดยองค์กรยุติธรรม ไม่ว่าจะใช้วิธีการต่อสู้ป้องกัน หรือโดยวิธีการกล่าวหาก็ตาม ไม่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย แม้ว่าการควบคุมโดยองค์กรยุติธรรมจะเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของราษฎรได้ดีกว่าองค์กรการเมือง การควบคุมโดยองค์กรการเมืองนั้น มีข้อบกพร่องว่าองค์กรการเมืองอาจตกเป็นเครื่องมือของรัฐบาล แต่ผู้เขียนเห็นว่าสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ถ้ามีการจัดระเบียบองค์กรไว้อย่างรัดกุม โดยกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำหากเป็นต้องลาออกชั่วคราวและระหว่างเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีสิทธิที่จะได้รับพิจารณาความดีความชอบในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องเป็นผู้มีความรู้ทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เป็นที่ประจักษ์ และให้สภา

ผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือก โดยที่ให้ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญได้จำนวนเท่ากัน และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วจะสมัครรับเลือกตั้งอีกไม่ได้ และให้มีสมาชิกโดยตำแหน่งอีก ๑ คน คือ ประธานศาลฎีกา

ส่วนวิธีการในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเสนอให้ใช้ ระบบควบคุมก่อน ที่จะมีการประกาศใช้กฎหมาย โดยให้ควบคุมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยอัตโนมัติ แต่ควบคุมกฎหมายธรรมดาได้เมื่อมีการร้องขอของสมาชิกรัฐสภาหรือนายกรัฐมนตรี และให้โต้แย้งคัดค้านในกรณีที่ศาลจะใช้กฎหมายบังคับแก่คดีได้ด้วย

อมร จันทรสุมบุรณ์. บทความ “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)” ในครบรอบ ๘๔ ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์. (อมร จันทรสุมบุรณ์, 2537)

ผู้เขียนกล่าวถึงสถาบันที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญของไทย โดยที่ได้แบ่งการศึกษาเป็น ๓ ระยะ คือ

- (๑) ระยะที่ ๑ รัฐสภาที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. ๒๔๗๕ – ๒๔๘๙)
- (๒) ระยะที่ ๒ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (หรือศาลรัฐธรรมนูญ) มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. ๒๔๘๙ – ๒๕๓๔ หรือระหว่างที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ – ฉบับที่ ๑๓)
- (๓) ระยะที่ ๓ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (หรือศาลรัฐธรรมนูญ) มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. ๒๕๓๔)

ผู้เขียนกล่าวถึงสาเหตุของการนำสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย วิวัฒนาการของอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ การจัดรูปองค์กรของตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทย โดยที่กล่าวถึงการเขียนรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ (modern constitutionalism) และการจัดองค์กร และในบทสุดท้ายผู้เขียนได้กล่าวถึงแนวความคิด (concept) ในการจัดองค์กรพอเป็นสังเขปดังนี้

- คุณลักษณะและวิธีแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
- สถานภาพ – ความเป็นอิสระ
- วิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
- หน่วยงานธุรการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

โดยที่ผู้เขียนได้เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดองค์กรว่าหากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีรูปแบบการจัดองค์กรที่ดี การที่จะให้มีอำนาจกว้างขวางเพียงใด ก็คง

จะไม่เกิดความเสียหาย เพราะคำวินิจฉัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตย่อมจะมี “คุณภาพ” และสามารถแก้ปัญหาที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้ เพราะคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมจะอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมาย และหลักตรรกวิทยาที่บุคคลที่บุคคลทั่วไปยอมรับเป็น “บรรทัดฐาน” ได้ ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินคดีไม่ดี คำวินิจฉัยก็อาจจะไม่ได้รับการยอมรับหรือความเชื่อถือ และนำไปสู่ความล้มเหลว และการไม่ยอมรับได้ในที่สุด ซึ่งในประเด็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนได้เน้นให้เห็นถึงความสำคัญว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะสำเร็จการศึกษาด้านนิติศาสตร์ และควรเป็นสาขาวิชากฎหมายมหาชน และการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชน ดังนั้น นักกฎหมายมหาชนจึงเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะที่เหมาะสมมากที่สุดในการใช้อำนาจหน้าที่ด้านนี้ เนื่องด้วยกฎหมายมหาชนเป็นศาสตร์ที่มีปรัชญาเฉพาะ ที่ไม่เหมือนกับนิติศาสตร์สาขาอื่นๆ การใช้การตีความก็เป็นการเฉพาะด้วย

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ : บทความ. “อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” ใน วารสารกฎหมาย (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2539)

ผู้เขียนเห็นว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญของไทย มีบทบาทน้อยในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ คือ การที่กำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่น้อยเกินไป และได้ศึกษาระบบศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พบว่าบนพื้นฐานของการตัดสินคดีที่เหมาะสม ศาลรัฐธรรมนูญสามารถมีบทบาทได้อย่างกว้างขวาง และสามารถแสดงผลงานได้มากมายและเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน โดยที่ผู้เขียนได้นำเสนอเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยแบ่งแยกเป็นข้อๆ ดังนี้

๑. ข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ระหว่างองค์กรสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ
๒. กระบวนการควบคุมกฎหมาย มิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
๓. การร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญ
๔. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยประการอื่นๆ
๕. สรุป

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. หนังสือ/ตำรา. รัฐธรรมนูญน่ารู้(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542)

เป็นหนังสือที่ถอดเทปจากคำบรรยายของศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในรายการรัฐธรรมนูญน่ารู้ของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีลักษณะเป็นตอนสั้นๆ

มีมีสาระเข้าใจง่าย และไม่ได้มีลักษณะเป็นคำบรรยายเรียงมาตรา แต่นำเรื่องเดียวกันที่บัญญัติไว้ในที่ต่างๆ ในรัฐธรรมนูญมาบรรยายร่วมกัน ให้เห็นภาพรวมของเรื่องนั้นๆ ทั้งหมด

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การอิสระนั้น มีบทที่ว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์การอิสระในด้านสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการการเลือกตั้ง สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหนึ่งในองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นให้เป็นองค์การอิสระ มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็น ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในขั้นต้นก่อนที่จะมีการตัดสินใจใช้อำนาจ โดยที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๗๑ ถึง ๘๘ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนประกาศใช้ แต่อย่างไรก็ตาม ความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ผูกมัดคณะรัฐมนตรี เพราะอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาดยังอยู่ที่คณะรัฐมนตรี

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีใช้สภาพัฒนฯ หรือคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นฝ่ายเลขานุการ ทั้งสองหน่วยงานอยู่ภายใต้สังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่เฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

- องค์การอิสระในด้านสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐหรือภาคเอกชน ที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะทำได้ เว้นแต่จะได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว และให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาก่อนจะมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีก ๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกัน ๒ วาระไม่ได้ เพื่อให้ทำหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระ สุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ แต่อำนาจที่สำคัญที่สุด ได้แก่ อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ คือ ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยที่ในส่วนของการควบคุมและจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้น เนื่องจากต้องใช้คนจำนวนมาก จึงกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจจะทำได้ภายใน ๑๐ ปีนับแต่วันประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้เขียนได้สรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไว้ ๔ ประเภท คือ

(๑) อำนาจหน้าที่วางกฎเกณฑ์เป็นทำนองการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกประกาศข้อกำหนด

(๒) อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้ง

(๓) อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ

(๔) อำนาจหน้าที่ทั่วไป เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่สามประการแรก

นอกจากนี้ ผู้เขียนกล่าวถึงประเด็นที่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องจัดการเลือกตั้งด้วยตนเองหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๑) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง และออกเสียงประชามติ และกล่าวถึงอำนาจในการแบ่งเขตเลือกตั้ง อำนาจในการสืบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งต่างๆ อำนาจในการสั่งการให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือช่วยในการจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหลักฐานต่างๆ ได้ด้วย

- สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ลูกจ้างหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย ดังนั้น สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงเป็นสถาบันที่มีความสำคัญ ต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ที่จะทำหน้าที่รับคำร้องทุกข์จากประชาชนที่เกิดจากการใช้อำนาจหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่ถูก

กฎหมายและผิดกฎหมาย ทั้งที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นสถาบันที่เกิดในประเทศสแกนดิเนเวียประมาณร้อยกว่าปีมาแล้ว และเป็นสถาบันที่ได้รับความยอมรับและเชื่อถือมากซึ่งประเทศต่าง ๆ นำระบบนี้ไปปรับใช้กับประเทศของตนเอง เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย

ผู้เขียนได้กล่าวถึงโครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยที่มา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง และสรุปอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ และมาตรา ๑๘๘ ไว้ ๒ ส่วน คือ

(๑) รับคำร้องเรียนที่ประชาชนร้องเรียนมาและสอบสวน

(๒) จัดทำรายงานและเสนอแนะ

โดยที่ผู้เขียนได้เน้นให้เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มิใช่องค์กรตรวจสอบ ไม่มีอำนาจสั่งการ สามารถทำได้เพียงการให้คำแนะนำเท่านั้น อาทิเช่น หากเห็นว่าแม้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำถูกต้องตามกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็สามารถเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนั้นได้ ซึ่งโดยสรุปแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก

- องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์กรอิสระ ๒ ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก องค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางธุรการขององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ประเภทที่สอง องค์กรอิสระซึ่งเป็นหน่วยธุรการขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นองค์กรที่จำเป็นจะต้องมีขึ้นเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ เช่น องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งจะต้องมีสำนักงานที่มีอิสระ ตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ หรือองค์การคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดเรื่ององค์กรอิสระเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่สำหรับระบบการจัดองค์กรของรัฐในประเทศไทย แต่ในต่างประเทศนั้นแนวคิดนี้เกิดขึ้นมานานแล้วสำหรับประเทศไทย เมื่อคิดว่าจำเป็นต้องมีองค์กรอิสระ ก็มักจะคิดว่าให้ออกมาจากฝ่ายบริหาร และให้ไปขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเหมือนกัน ก็ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเป็นอิสระเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับ

ปัจจุบันได้นำแนวคิดเรื่ององค์กรอิสระ มาใช้ โดยที่นำแนวคิดนี้มาจากการศึกษาวิจัยของ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย หรือ คพป. ซึ่งปรากฏว่าองค์กรอิสระที่แท้จริงใน ต่างประเทศนั้น ไม่ขึ้นทั้งกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญจึงนำแนวคิด องค์กรอิสระนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญใน ๒ ลักษณะ คือ ให้เป็นองค์กรอิสระซึ่ง ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ หรือฝ่ายธุรการขององค์กรตรวจสอบทั้งหลาย เช่น ศาล ปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ ป.ป.ช. เป็นต้น หรือเป็น องค์กรอิสระซึ่งต้องทำหน้าที่อิสระจริงๆ เช่น เป็นหน่วยธุรการของ คณะกรรมการจัด สรรและกำกับดูแลคลื่นความถี่ หรือองค์กรอิสระที่คุ้มครองผู้บริโภค

ผู้เขียนได้สรุปลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไว้ดังนี้

(๑) จะมีการใช้องค์กรอิสระในขอบเขตที่จำกัดมาก กล่าวคือ ใช้เฉพาะให้เป็น ฝ่ายเลขานุการ หรือหน่วยธุรการ หรือหน่วยวิชาการขององค์กรตรวจสอบ ซึ่งองค์กร เหล่านี้ต้องทำหน้าที่เป็นกลางอย่างเคร่งครัด ที่การเมืองจะเข้าไปแทรกแซงไม่ได้ ดังนั้น ฝ่ายบริหารซึ่งรับ ผิดชอบต่อประชาชนและต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว จึงไม่จัดให้ มีองค์กรอิสระมาก เพราะจะทำให้บริหารบ้านเมืองได้ลำบาก ในต่างประเทศจึงเอา องค์กรอิสระไปใช้เฉพาะในบางเรื่อง ได้แก่

- องค์กรอิสระทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ และฝ่ายวิชาการขององค์กรควบคุม ทั้งหลาย

- ต้องเป็นองค์กรซึ่งต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองจริงๆ เช่น คณะ กรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่เรียกว่า ก.ล.ต. ต้องไม่มีการแทรกแซง ของฝ่ายการเมือง ซึ่ง ก.ล.ต.ของไทยจะมีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลาง เพราะมีรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลัง และข้าราชการประจำเข้าไปอยู่ใน ก.ล.ต.ด้วย

- องค์กรตรวจสอบและพิสูจน์ทั้งหลาย เช่น องค์กรที่จะต้องใช้ความรู้ความ สามารถในการพิสูจน์หลักฐาน หรือต้องใช้ความรู้ทางวิชาการที่เป็นกลาง

เหตุผลอีกประการที่จะไม่ใช้องค์กรอิสระอย่างพร่ำเพรื่อ เพราะจะไม่มีผู้รับ ผิดชอบต่อประชาชน เนื่องจากองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของบุคคลหรือ องค์กรใดๆ ด้วยเหตุนี้ ในต่างประเทศและรัฐธรรมนูญของไทย จึงไม่จำกัดเรื่ององค์กร อิสระไว้เท่าที่จำเป็น ในองค์กรที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัด เท่านั้น

(๒) องค์กรอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร

(๓) ต้องมีความเป็น “อิสระ” ในการบริหารงานบุคคล ในการงบประมาณ ในการดำเนินการอื่น ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๗ บัญญัติให้กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ (๘) การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีประธานกรรมการการ

เลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งโดยสรุปแล้ว หน่วยราชการหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภา แต่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งขึ้นอยู่กับประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ความเป็นอิสระทางงบประมาณ กล่าวคือ ถ้าหากให้ต้องของงบประมาณจากฝ่ายบริหาร คือจากสำนักงบประมาณ องค์กรเหล่านี้ก็จะไม่สามารถเป็นอิสระได้อย่างแท้จริง ซึ่งในต่างประเทศจะเคร่งครัดในเรื่องความเป็นอิสระในทางงบประมาณจริงๆ ไม่ยอมรับให้ตั้งงบประมาณต่อสภาเป็นรายปี อาจให้ตั้ง “กองทุนหมุนเวียน หรือกองทุนคองยอดเงินต้น” ให้กับองค์กรอิสระเหล่านี้ เช่น ประเทศอังกฤษมีกองทุนซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้เป็นเงินก้อนใหญ่มิใช่รายปี เพื่อเอาส่วนของดอกผลจ่ายเป็นเงินเดือนให้ผู้พิพากษา โดยไม่ต้องขอจากสภาเป็นรายปี แต่ในประเทศไทยยังคงใช้วิธีให้องค์กรอิสระของงบประมาณเข้าไปที่สภา เนื่องจากขณะนี้มีปัญหาทางเศรษฐกิจ ต่อไปในอนาคตอาจต้องมีกองทุนคองยอดเงินต้น หรือเงินกองทุนหมุนเวียนเช่นเดียวกันนี้ เพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านี้ ไม่ให้ต้องของงบประมาณจากฝ่ายการเมืองแต่ละปีไป

อิสระในการดำเนินการตามกฎหมายและตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องฟังคำสั่ง คำบัญชาจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา แต่ต้องระมัดระวังว่าความเป็นอิสระนั้นเป็นคนละเรื่องกับอำเภोज ดังนั้นต้องมีระบบการตรวจสอบ ๒ ชั้น คือ ชั้นที่หนึ่งการตรวจสอบบุคลากร ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ แต่เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็ไม่สามารถถูกถอดถอนได้โดยง่าย เว้นแต่การทำผิดอย่างร้ายแรง ชั้นที่สององค์กรอิสระถูกตรวจสอบโดยทางอื่นได้ด้วย เช่น การใช้จ่ายเงิน

ในตอนท้าย ผู้เขียนได้เห็นว่า “องค์กรอิสระ” มิใช่ “องค์กรมหาชน” เพราะองค์กรมหาชนนั้นยังอยู่ในฝ่ายบริหาร เพียงแต่ไม่ได้อยู่ใน อำนาจบังคับบัญชา แต่อยู่ใน อำนาจกำกับดูแลของฝ่ายบริหารเท่านั้น และองค์กรมหาชนไม่ใช่รัฐวิสาหกิจเพราะไม่ได้ดำเนินการผลิต จำหน่ายสินค้าหรือบริการ แต่เป็นองค์กรทางสังคมหรือวัฒนธรรม และอยู่ภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหาร

บทที่ 2. ศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญมีจุดกำเนิดจากประเทศในทวีปยุโรป นับตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังนั้น การที่จะศึกษาระบบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยให้เข้าใจอย่างลึกซึ้ง จำเป็นจะต้องศึกษาระบบศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นต้นกำเนิดและใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้

1. ประเทศเยอรมัน

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน (Das Bundesverfassungsgericht หรือ BverfG) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ (Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949) ได้กำหนดให้ผู้พิพากษามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง ซึ่งผู้พิพากษาหมายถึงผู้พิพากษา ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ ศาลต่างๆ ของสหพันธ์รัฐและของมลรัฐทั้งหลาย และได้กำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและที่มาของผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ส่วนรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ และวิธีพิจารณาคดีต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ (Gesetz ueber das Bundes verfassungsgericht 1951 หรือ BverfGG) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1.1) โครงสร้าง/องค์ประกอบ

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์รัฐ ประกอบด้วย 2 องค์คณะ ซึ่งในแต่ละองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษา 8 คน เป็นผู้พิพากษาที่มาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลสูงสุดต่างๆ 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

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐไว้ดังนี้

- อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้นั้นได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือว่าตนพร้อมที่จะเป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ

- สำเร็จการศึกษาวิชาชีพทางกฎหมาย

- ไม่เป็นสมาชิกของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีอยู่ 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 และให้คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายและการตีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 2 องค์คณะ โดยที่แต่ละองค์คณะจะมีเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน องค์คณะแรกมีเขตอำนาจในเรื่องการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ เรื่องการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ คำร้องเกี่ยวกับสิทธิในการเลือกตั้ง ส่วนองค์คณะที่สองมีเขตอำนาจในเรื่องการเพิกถอนสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแก่พรรคการเมืองที่มีพฤติกรรมขัดต่อรัฐธรรมนูญ คำร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คำฟ้องเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดของประธานาธิบดีและผู้พิพากษา และข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์คณะหนึ่งมีมากจนไม่อาจรับวินิจฉัยได้ ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจดังกล่าวข้างต้นได้

2. ประเทศอิตาลี

(2.1) โครงสร้าง/องค์ประกอบ

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 15 คน โดยที่จำนวนหนึ่งในสามมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี อีกหนึ่งในสามมาจากองค์กรศาลยุติธรรมสูงสุดและฝ่ายปกครอง คือ จากศาลฎีกา 3 คน จากคณะที่ปรึกษาของรัฐ 1 คน และจากศาลบัญชี 1 คน แต่ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศหรือบ่อนทำลายรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในความผิดเกี่ยว

กับการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องเพิ่มผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสมทบอีก 16 คน ซึ่งคัดเลือกด้วยการจับสลากรายชื่อของประชาชนที่มีคุณสมบัติที่สามารถจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

- ต้องมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา อาจารย์ในมหาวิทยาลัย หรือนักกฎหมาย

- ไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกคณะที่ปรึกษาของแคว้น ทนายความ อาชีพใดๆ ที่เป็นลูกจ้างของรัฐหรือเอกชน ประกอบธุรกิจการค้าหรืออุตสาหกรรม เป็นผู้บริหารหรือผู้ตรวจสอบบริษัท หรือกระทำการกิจกรรมใดๆ ให้แก่พรรคการเมือง

ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

(2.2) อำนาจหน้าที่

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- ตัดสินเกี่ยวกับกรณีเรื่องความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของกฎหมายของรัฐ หรือกฎหมายของแคว้น หรือกฎหมายของจังหวัดบางจังหวัด รวมทั้งบทบัญญัติที่มีฐานะเป็นกฎหมาย

- ตัดสินความขัดแย้งเรื่องอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

- ตัดสินเกี่ยวกับข้อกล่าวหาว่าประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติและบ่อนทำลายรัฐธรรมนูญ หรือข้อกล่าวหาต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

- ตรวจสอบว่าประชามติที่ให้ยกเลิกกฎหมายชอบหรือไม่ และการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อตุลาการรัฐธรรมนูญ

3. ประเทศออสเตรีย

(3.1) โครงสร้าง/องค์ประกอบ

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรียประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ และผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญอีก 12 คน และมีผู้พิพากษาสำรอง 6 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยที่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเสนอผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัยเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ 6 คน และผู้พิพากษาสำรอง 3 คน ส่วนสภาแห่งชาติเสนอผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน และผู้พิพากษาสำรอง 2 คน และสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐเสนอผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน และผู้พิพากษาสำรอง 1 คน

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

- สำเร็จการศึกษาวิชานิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ และมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

- ไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของรัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลมลรัฐ สมาชิกสภาแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ หรือสภาผู้แทนอื่น ๆ ของประชาชน เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และสำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือรองประธานศาลรัฐธรรมนูญต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งต้องห้ามดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี

ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 12 ปี แต่ต้องไม่เกินอายุเกษียณราชการ คือ 70 ปีบริบูรณ์ และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

(3.2) อำนาจหน้าที่

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ กฎและระเบียบที่ออกโดยระดับสูงที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

- พิจารณาตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายภายในกับกฎหมายระหว่างประเทศ

- วินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกรณีที่มีการขัดกันระหว่างอำนาจศาลต่าง ๆ

- ควบคุมและวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการออกเสียงประชามติ

4. ประเทศฝรั่งเศส

(4.1) โครงสร้าง/องค์ประกอบ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญ 9 คน มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี 3 คน ประธานสภาสูงแต่งตั้ง 3 คน และประธานสภาผู้แทนราษฎร 3 คน และอดีตประธานาธิบดีสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง และประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการรัฐธรรมนูญ มิได้มีการกำหนดไว้ว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องสำเร็จการศึกษาด้านใดโดยเฉพาะเจาะจง แต่จะเป็นรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา กรรมการในคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐ หรือผู้บริหารพรรคการเมืองในขณะเดียวกันไม่ได้

ตุลาการรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น ไม่มีกำหนดอายุชั้นสูง แต่ให้หมุนเวียนกันออกจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสามทุกปี

(4.2) อำนาจหน้าที่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา และร่างรัฐบัญญัติ มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

- ควบคุมดูแลการเลือกตั้งประธานาธิบดี และวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีการร้องเรียนและประกาศผลการเลือกตั้ง รวมทั้งพิจารณาชี้ขาดในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

- ควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติและประกาศผลการออกเสียงประชามติ

- ให้คำปรึกษาหารือกับประธานาธิบดี ในกรณีที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจฉุกเฉิน

- วินิจฉัยเกี่ยวกับความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี โดยการร้องขอจากรัฐบาล

บทที่ 3. บทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น และเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องมีการวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นสามารถปฏิบัติงานต่อไปได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในด้านตุลาการ (Judicial Power) กล่าวคือ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รวมทั้งข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กรต่างๆ โดยกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

กล่าวโดยสรุป เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ (มาตรา 47 วรรค 3)
- (2) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใด กระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 63)
- (3) พิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 188 (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) หรือ (12) หรือ มาตรา 133 (3) (4) (5) (6) (7) (9) หรือ (10) (มาตรา 96)
- (4) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกพรรคนั้น มีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 118 (8))

- (5) พิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่ (มาตรา 142)
- (6) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ หรือไม่ (มาตรา 177)
- (7) พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่ (มาตรา 180)
- (8) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการกระทำใดของบุคคลตามมาตรา 197 (1) ซอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตามคำร้องขอของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 198)
- (9) พิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 216 (2) (3) (4) หรือ (6) หรือไม่ (มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96)
- (10) พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือไม่ (มาตรา 219 ประกอบมาตรา 218 วรรค 1)
- (11) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 หรือร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 262)
- (12) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว

แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 263)

- (13) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 263)
- (14) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)
- (15) พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ (มาตรา 295)
- (16) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เช่น พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 16 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมรัฐสภานั้น มีแนวความคิดปรากฏอยู่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในขั้นแรกนั้นกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งหากสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกของทั้งสองสภา ร่วมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด แต่ในภายหลังมีการเสนอให้ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งหมด 8 ฉบับ โดยที่มีการให้เหตุผลว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญกว่ากฎหมายทั่วไป และมีเพียง 8 ฉบับ จึงจำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และควรให้เสนอตรวจสอบนั้นทำได้โดยง่าย ซึ่งในที่

สุดท้ายที่ประชุมเห็นชอบให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เป็นผู้ที่มีสิทธิเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ²⁴

ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมรัฐสภานั้น ในขั้นแรกมิได้กำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอเพิ่มเติมให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมฯ ด้วย เนื่องจากข้อบังคับการประชุมฯ ก็เหมือนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะอาจขยายหลักการหรือทำให้หลักการในรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปได้ จึงต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่ควรถองใช้จำนวนสมาชิกมากในการเสนอให้ตรวจสอบ ซึ่งในที่สุดที่ประชุมเห็นชอบให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เป็นผู้ที่มีสิทธิเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมฯ เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ²⁵ นอกจากนี้ มีการกำหนดให้ตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่แล้วด้วย โดยที่ในขั้นยกร่างนั้น คณะทำงานและคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอให้มีการควบคุมตรวจสอบกฎหมาย กล่าวคือ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีใด หากศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบบทบัญญัติดังกล่าวในเวลาต่อมา²⁶

นอกจากอำนาจหน้าที่ทั้ง 16 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต่าง ๆ อาทิเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

²⁴ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 (เป็นพิเศษ) วันจันทร์ ที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2540

²⁵ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 (เป็นพิเศษ) วันจันทร์ ที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2540

²⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 (เป็นพิเศษ) วันจันทร์ ที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2540

- พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด คำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของ นายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 17)
- พิจารณาสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง ออกจากตำแหน่ง (มาตรา 27)
- พิจารณาสั่งให้ระงับการกระทำอันฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมือง ขอบังคับ พรรคการเมือง อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือให้จัดการแก้ไข การกระทำดังกล่าว (มาตรา 27)
- พิจารณาสั่งยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 (มาตรา 65 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 72 และมาตรา 73)

กระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ เริ่มต้นตั้งแต่มีบุคคลหรือองค์กรเสนอเรื่องเข้ามา โดยที่ในการเสนอเรื่องต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่างๆ ซึ่งบุคคลหรือองค์กรที่มีสิทธิในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นๆ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี อัยการสูงสุด นายทะเบียนพรรคการเมือง หรือองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น²⁷ แต่อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าบุคคลหรือองค์กรดังกล่าวข้างต้น จะมีสิทธิในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ทุกเรื่อง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กำหนดให้แต่ละบุคคลหรือแต่ละองค์กรเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามที่กำหนดไว้เท่านั้น หากเป็นเรื่องที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้แล้ว ไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือเสนอไปแล้วศาลรัฐธรรมนูญก็มีสิทธิไม่รับพิจารณา เพราะอยู่นอกเขตอำนาจ (Jurisdiction) ของศาลรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่า ประชาชนทั่วไป ไม่มีสิทธิเสนอเรื่องหรือคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้โดยตรง แต่สามารถทำได้เฉพาะในกรณีที่มีการฟ้องร้องคดีอยู่ในศาลใดศาลหนึ่ง (อาจเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นๆ ก็ได้) แล้วคู่ความในคดีนั้นๆ โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับกับคดีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติ

²⁷ รายละเอียดโปรดดูใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2541) หน้า 27-46. หรือ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541) หน้า 215-222.

แห่งกฎหมายนั้น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่²⁸ เหตุที่กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอเรื่องหรือคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก จนไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการที่กำหนดให้ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สุด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ²⁹ หากให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเสนอเรื่องหรือคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ทำให้ผูกพันไปหมดจะทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย

การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องต่างๆ ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในการนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่มีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนต้องทำคำวินิจฉัยและแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา³⁰ และให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอื่นถึงที่สุดแล้ว³¹ ทั้งให้เป็นเด็ดขาด ได้แย้งหรือนำไปฟ้องร้องยังศาลอื่น หรืออุทธรณ์ฎีกาอีกไม่ได้ และให้มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งมีผลให้องค์กรดังกล่าวต้องถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยที่วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น อย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัย การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญด้วย³²

ในการนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี 3 ฉบับ คือ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541³³ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธี

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 268

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 267

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 วรรคท้าย

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 269

³³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนพิเศษ 47 ง วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.

พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541³⁴ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2541³⁵ ตามข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดี สรุปได้ดังนี้

1. การยื่นและการถอนคำร้อง

การยื่นคำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ระบุชื่อ ที่อยู่ของผู้ร้อง มาตราของรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวกับเหตุที่ร้อง เรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ คำขอที่ประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไร พร้อมเหตุผล และลงลายมือชื่อผู้ร้อง³⁶

2. การตรวจคำร้องและการพิจารณา

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้อง ให้ตรวจและมีคำสั่งว่าสมควรจะรับไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ ภายใน 7 วันนับแต่วันได้รับคำร้อง³⁷ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องแล้ว ต้องส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้อง เพื่อให้ทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน 15 วันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง³⁸

การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญให้กระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แสดงความเห็นหรือฟังคำแถลงของคู่กรณี³⁹ โดยที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านมีสิทธิเข้าฟัง การนั่งพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ มีสิทธิอ้างตนเองและพยานหลักฐานอื่นเป็น พยานได้ตามที่เห็นสมควร และมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตนได้⁴⁰ โดยที่ผู้ร้อง หรือผู้คัดค้านอาจทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือสรุปความเห็นเสนอศาลได้ ส่วนการแถลง การณ์ด้วยวาจาต่อศาลให้กระทำได้ตามที่ศาลเห็นสมควร⁴¹ และการเบิกความของพยาน นั้น จะเบิกความด้วยวาจาหรือให้การเป็นหนังสือก็ได้ ในกรณีที่ให้การเป็นหนังสือ ศาลรัฐธรรมนูญจะให้พยานมาศาลเพื่อเบิกความประกอบก็ได้⁴² ในการพิจารณาคดีของ ศาลรัฐธรรมนูญนี้ ให้กระทำด้วยความรวดเร็วและต่อเนื่องจนกว่าจะเสร็จ เว้นแต่มีเหตุ จำเป็นศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งเลื่อนการพิจารณาคดีออกไปได้⁴³ ซึ่งบุคคลภายนอกจะเข้า

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 1156 ตอนที่ 86 ก วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.

2542

³⁵ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 134 ก วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ.2542

³⁶ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 ข้อ 5

³⁷ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 ข้อ 10

³⁸ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 ข้อ 12

³⁹ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 ข้อ 15

⁴⁰ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 ข้อ 17

⁴¹ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 ข้อ 20

⁴² ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 ข้อ 18

⁴³ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 ข้อ 25

ฟังการพิจารณาคดีก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของศาล เพื่อการรักษาระเบียบและความเรียบร้อย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อาจถูกคัดค้านได้ในเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่ระบุไว้ใน ข้อ 7 ของข้อกำหนดฯ

ในการพิจารณาคดี ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับบุคคลซึ่งฝ่าฝืนออกไปนอกสถานที่พิจารณาและกระทำการใดๆ เพื่อให้การพิจารณาดำเนินไปโดยสงบเรียบร้อยและรวดเร็ว รวมทั้งวางข้อกำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ⁴⁴

3. คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง

คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง⁴⁵

การที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้เอง และศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น มีข้อควรพิจารณาในเรื่องของความละเอียดรอบคอบ และความถูกต้องชอบธรรมของการออกข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากภายหลังศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้ข้อกำหนดดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องหรือคำร้องต่างๆ ได้ ซึ่งเมื่อมีคำวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด มีผลผูกพันทุกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงระเบียบ และประกาศต่างๆ ด้วย มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะแม้ว่าจะเป็นการวางหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเป็นการวางกฎเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติภายในของศาลรัฐธรรมนูญเอง แต่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อบุคคลหรือองค์กรต่างๆ โดยส่วนรวม และประการที่สำคัญยิ่งก็คือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการและขั้นตอนการออกข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปรากฏว่าไม่มีการตรวจสอบ กลั่นกรองข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญโดยองค์กรอื่นเลย หากมีความผิดพลาดหรือขาดตกบกพร่องก็ไม่มีองค์กรใดมีสิทธิในการท้วงติงแต่อย่างใด อาจทำให้เกิดความเสียหายทั้งแก่คู่ความ (ผู้ร้อง และผู้ถูกร้อง) และเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม

⁴⁴ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 ข้อ 30

⁴⁵ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 ข้อ 28

อีกด้วย หรือหากเป็นกรณีที่ย้ำแรงไปกว่านี้คือมีการออกข้อกำหนดโดยไม่สุจริต และไม่ชอบธรรม มีความพยายามหรือตั้งใจที่จะออกข้อกำหนดเพื่อประโยชน์ของบุคคลหรือองค์กรใดๆ ก็ตาม ความเสียหายก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้นไปกว่าในกรณีที่ออกข้อกำหนดโดยสุจริต แต่ขาดความรอบคอบ ระมัดระวัง ซึ่งเมื่อพิจารณาในประเด็นเดียวกันนี้ เปรียบเทียบกับศาลยุติธรรม การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมทุกชั้นศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งศาลยุติธรรมมิได้มีอำนาจออกประมวลกฎหมายดังกล่าวได้เอง แต่เป็นการออกโดยรัฐสภา ตามกระบวนการ ขั้นตอนของการพิจารณากลับกรอง และอนุวัติกฎหมายของรัฐสภา มีการพิจารณาทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อทั้งสองให้ความเห็นชอบแล้วก็ต้อง ทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป จะเห็นได้ว่ามีกระบวนการ ขั้นตอน อีกทั้งมีองค์กรที่เข้ามาร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบมากมายหลายองค์กร มีผลดีทั้งในเรื่องของความละเอียดรอบคอบและความถูกต้องชอบธรรม เพราะมีการดูแลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน

แต่เมื่อพิจารณาในกรณีการออกข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการออกโดยศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียว แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ออกได้ต่อเมื่อมีมติเอกฉันท์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม ก็ยังคงเป็นการออกโดยศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียวเท่านั้น ไม่มีองค์กรอื่นร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือพิจารณากลับกรองแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ อาจมีปัญหาในเรื่องความละเอียดรอบคอบ และความถูกต้องชอบธรรมได้

นับตั้งแต่ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ และเข้ารับหน้าที่เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ที่เสนอเข้ามาที่ศาลรัฐธรรมนูญ โดยสรุปเป็นรายปีได้ดังนี้

1. ปี พ.ศ.2541 มีเรื่องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้น 39 เรื่อง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- 1.1 เรื่องที่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยและได้ดำเนินการเสร็จแล้ว จำนวน 17 เรื่อง
- 1.2 เรื่องที่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยและอยู่ระหว่างการพิจารณา จำนวน 5 เรื่อง
- 1.3 เรื่องที่คำสั่งไม่รับไว้พิจารณา เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญและข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 จำนวน 17 เรื่อง

2. ปี พ.ศ.2542 มีเรื่องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้น 101 เรื่อง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- 2.1 เรื่องที่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยและได้ดำเนินการเสร็จแล้ว จำนวน 54 เรื่อง

2.2 เรื่องที่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยและอยู่ระหว่างการพิจารณา จำนวน 26 เรื่อง

2.3 เรื่องที่คำสั่งไม่รับไว้พิจารณา เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญและข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 จำนวน 21 เรื่อง

เรื่องที่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยและได้ดำเนินการเสร็จแล้ว และเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณา รวมทั้งสิ้น 80 เรื่อง จำแนกตามประเภทของเรื่อง que ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็น 4 ประเภท คือ

- (1) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จำนวน 8 เรื่อง
- (2) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266) จำนวน 10 เรื่อง
- (3) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใดว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 264) จำนวน 48 เรื่อง
- (4) เรื่องอื่นๆ เช่น การยุบพรรคการเมือง การวินิจฉัยคุณสมบัติของรัฐมนตรี จำนวน 7 เรื่อง

3. ปี พ.ศ.2543 มีเรื่องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งสิ้น จำนวน 93 เรื่อง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและรับเรื่องไว้วินิจฉัยชี้ขาดทั้งสิ้น จำนวน 64 เรื่อง

4. ปี พ.ศ.2544 (ข้อมูล ณ วันที่ 12 กรกฎาคม 2544) มีเรื่องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งสิ้น จำนวน 54 เรื่อง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและรับเรื่องไว้วินิจฉัยชี้ขาดทั้งสิ้น จำนวน 17 เรื่อง

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ ซึ่งมีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย และมีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากเป็นองค์กรใหม่จึงมีปัญหเกิดขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ดังจะไดศึกษาในเรื่องดังกล่าวต่อไป

บทที่ 4. กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย ซึ่งในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น นอกจากวุฒิสภาก็มีอำนาจตามกลไกของระบบรัฐสภา (Parliamentary System) คือตั้งกระทู้ถาม⁴⁶ (Questions) การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงและเสนอรายงานการสอบสวนต่อวุฒิสภา⁴⁷ รวมไปถึงการอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ⁴⁸ แล้วด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) มีแนวความคิดที่จะเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้วุฒิสภาให้มากยิ่งขึ้นกว่าวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ และให้มีอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ โดยกำหนดให้วุฒิสภาสามารถแต่งตั้ง “คณะกรรมการสามัญ” เพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ ได้⁴⁹

องค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบ ได้แก่ (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (4) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) (6) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และประธานศาลปกครองสูงสุด (8) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คนในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) (9) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (10) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (11) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (12) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (13) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และ (14) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 183

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 189

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 187

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 135

ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มาจากการพิจารณาแต่งตั้งของวุฒิสภา ประกอบด้วย⁵⁰

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 5 คน
- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 10 คน และวุฒิสภาเลือกให้เหลือ 5 คน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ซึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 6 คน และวุฒิสภาเลือกให้เหลือ 3 คน

ในกรณีที่เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดนั้น ทางศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดทำการคัดเลือก โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ส่วนกรณีที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ รัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับการสรรหาและคัดเลือกไว้⁵¹ ซึ่งจะต้องมีทั้งวัยวุฒิ คือมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ มีคุณวุฒิคือเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

นอกจากนี้จะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะเวลาสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง และต้องไม่เป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระอื่นๆ

เหตุที่กำหนดไว้ในลักษณะเช่นนี้ ก็เนื่องจากว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ (Judicial Power) คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุดท้ายและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ⁵² ด้วยเหตุนี้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นบุคคลซึ่งมีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง ไม่มีความสัมพันธ์กับบุคคลหรือองค์กรใดๆ อันจะมีผลต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ และต้องมีเวลาให้กับการทำงานอย่างเต็มที่ เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่มีประสิทธิภาพ

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 255 ประกอบมาตรา 257

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 256

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 268

และประสิทธิผลมากที่สุด อีกทั้งยังไม่เกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ (Conflict of the Role) ของตนเองเนื่องจากมีการ “สวมหมวกสองใบ”

การพิจารณาสรรหาและคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีกระบวนการ ขั้นตอน ดังที่ปรากฏในแผนผัง 1 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ⁵³ ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 (3) จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 255 (4) จำนวน 6 คน รวบรวมรายชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา
- (2) ศาลฎีกา คัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา
- (3) ศาลปกครองสูงสุด คัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา
- (4) ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอรายชื่อตาม (1) ให้เหลือ 5 คน และ 3 คน ตามลำดับ
- (5) ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (2) (3) และ (4) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่ง เป็น “ประธานศาลรัฐธรรมนูญ”
- (6) ประธานวุฒิสภาทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตาม (2) (3) (4) และ (5) ต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง

ในการสรรหาและคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญครั้งแรกของประเทศไทยนั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ประชุมและมีมติเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คน โดยวิธีลงคะแนนลับ ดังต่อไปนี้

- (1) นายสุวิทย์ ธีระพงษ์

⁵³ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

- (2) นายอัมพร ทองประยูร
- (3) นายมงคล สระภู่น
- (4) นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
- (5) นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ส่วนกรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์นั้น รัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้น และวุฒิสภาได้มีประกาศ เรื่อง คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ⁵⁴ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมและมีมติเลือก ชพช นายศักดิ์ดา โมกขมรรคกุล เป็นประธานคณะกรรมการสรรหาฯ นายจำลอง ครุฑขุนทด เป็นโฆษกคณะกรรมการสรรหาฯ และรองศาสตราจารย์สุธีร์ ศุภนิตย์ เป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหาฯ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ต้องได้รับปริญญาในสาขานิติศาสตร์ในระดับการศึกษาใดระดับการศึกษาหนึ่ง

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ต้องได้รับปริญญาในสาขารัฐศาสตร์ในระดับการศึกษาใดระดับการศึกษาหนึ่ง แต่ไม่รวมถึงปริญญาทางรัฐประศาสนศาสตร์

ปริญญาในสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ รวมถึงปริญญาที่ได้รับจากต่างประเทศตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับรอง แต่ไม่รวมถึงปริญญาเกิตติมศักดิ์ และตำแหน่งศาสตราจารย์ตามมาตรา 256 (3) ให้หมายเฉพาะตำแหน่งศาสตราจารย์ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนนสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

(1) ลงคะแนนโดยวิธีลงคะแนนลับ และแยกลงคะแนนสำหรับผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์กับผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์

⁵⁴ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คือ ชพช นายศักดิ์ดา โมกขมรรคกุล คณะบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คือ ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ รองศาสตราจารย์สุธีร์ ศุภนิตย์ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และรองศาสตราจารย์วิสาร พันธุณะ คณะบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คือ ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ รองศาสตราจารย์ไคริน เพ็ญเกษม รองศาสตราจารย์นิยม รัฐอมฤต และและผู้ช่วยศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธ์ และผู้แทนพรรคการเมือง คือ นายปรินทร์ หิรัญบุรณะ นายจำลอง ครุฑขุนทด นายพิศาล ไชยชาญ และนายมารุต บุญนา

(2) การลงคะแนนครั้งแรก กรรมการแต่ละคนสามารถลงคะแนนเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ได้ไม่เกิน 10 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ได้ไม่เกิน 6 คน ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด (ไม่เกิน 10 คนหรือไม่เกิน 6 คน) แล้วแต่กรณี ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือก ถ้ามีผู้ได้รับเลือกไม่ถึง 10 คน หรือ 6 คน แล้วแต่กรณี ก็ให้ลงคะแนนครั้งต่อไป

(3) การลงคะแนนครั้งต่อไปให้นำรายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อที่เหลือและมีคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ จำนวน 2 เท่า ของจำนวนที่ยังขาดอยู่มาให้กรรมการทุกคนลงคะแนนเลือกครั้งต่อไป กรรมการแต่ละคนสามารถลงคะแนนเลือกได้ตามจำนวนที่ยังขาดอยู่ในแต่ละสาขา ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด (จนครบ 10 คน หรือ 6 คน) เป็นผู้ได้รับเลือก

(4) หากมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวน 10 คน หรือ 6 คนอีก แล้วแต่กรณี ให้ลงคะแนนตามข้อ (3) ครั้งต่อไปจนกว่าจะได้ผู้ทรงคุณวุฒิต่อสาขาครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา

ภายหลังการกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนนสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมพิจารณารายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน 25 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน ตามที่กรรมการสรรหาแต่ละท่านเสนอเพื่อพิจารณา ดังนี้

ก. ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการเลือกตั้งทั้งสิ้นกรอบ ดังนี้

รอบแรก มีผู้ได้รับเลือกจำนวน 3 คน คือ

- (1) ศาสตราจารย์เกษม ศิริสัมพันธ์
- (2) ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร
- (3) นายประเสริฐ นาสกุล

รอบสอง มีผู้ได้รับเลือกจำนวน 1 คน คือ

- (1) ศาสตราจารย์อิสสระ นิตินันท์ประภาศ

รอบสาม มีผู้ได้รับเลือกจำนวน 2 คน คือ

- (1) ศาสตราจารย์ อุกฤษ มลคณาวิน
- (2) รองศาสตราจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช

รอบสี่ มีผู้ได้รับเลือกจำนวน 3 คน คือ

- (1) นายประจิดต์ โรจนพฤกษ์
- (2) นายสวัสดิ์ รอดเจริญ
- (3) นายสุจินดา ยงสุนทร

รอบห้า

ไม่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงถึงจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหา
ทั้งหมด

รอบหก มีผู้ได้รับเลือกจำนวน 1 คน คือ

(1) พลโท จุล อติเรก

ข. ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์

เนื่องจากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเพียง 6 คน ซึ่งเท่ากับจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้นที่ประชุมโดยกรรมการเต็มคณะจึงมีมติให้เสนอชื่อบุคคลทั้ง 6 ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ดังนี้

- (1) ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ
- (2) ศาสตราจารย์ชยันต์ สมุทรวณิช
- (3) นายเชาว์ สายเชื้อ
- (4) นายไสว พรหมณี
- (5) ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
- (6) ศาสตราจารย์อมร รัชศาสตร์

คณะกรรมการสรรหา ได้เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น ต่อประธานวุฒิสภา ในวันศุกร์ที่ 14 พฤศจิกายน 2540

ภายหลังจากคณะกรรมการสรรหา เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และสภารัฐศาสตร์ต่อประธานวุฒิสภาแล้ววุฒิสภาได้มีมติแต่งตั้ง⁵⁵ คณะกรรมาธิการสามัญทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ⁵⁶ ที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้มีมติเลือกนายรัตน์ ศรีไกรวิน เป็นประธานคณะกรรมาธิการ นายทวี หนูนภักดี เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการคนที่หนึ่ง พลเอกวิชิต บุญยะวัฒน์ เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง และนายเพชร ยุติธรรมดำรง เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการ

⁵⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ), วันศุกร์ที่ 24 ตุลาคม 2540

⁵⁶ คณะกรรมาธิการสามัญทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย พลเรือเอกเกษมเหล็ก เจริญรักษ์ พลเอกจรัล กุลละวณิช นายทวี หนูนภักดี นายนิพนธ์ วิศิษฏยุทธศาสตร์ พลเอกบุญศักดิ์ กำแหงฤทธิ์รงค์ นายเพชร ยุติธรรมดำรง นายภูมรัตน์ ทักษชาติพงศ์ นายรัตน์ ศรีไกรวิน พลเอกวิชิต บุญยะวัฒน์ นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย และพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

คณะกรรมการการฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 มาตรา 109 มาตรา 256 และมาตรา 258 จากนั้นพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหา จำนวน 16 คน โดยตรวจสอบจากเอกสาร ประวัติย่อพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูลข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานต่างๆ และเชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อเหล่านั้นให้มาพบเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และสอบถามประเด็น ปัญหาต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการฯ ได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ พร้อมตั้งข้อสังเกตเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

วุฒิสภาได้ประชุมพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จากรายงานของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2540 และมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ดังนี้

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ วุฒิสภามีมติเลือกศาสตราจารย์อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ศาสตราจารย์อุกฤษ มงคลนาวิน พลโท จุล อติเรก นายสุจินดา ยงสุนทร และนายประเสริฐ นาสกุล

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ วุฒิสภามีมติเลือกนายเชาว์ สายเชื้อ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ และศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทรวณิช

ในกรณีของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น มีปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ไว้ว่า ต้องเป็นบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์นั้น หมายความว่า “ศาสตราจารย์พิเศษ” ด้วยหรือไม่ ดังนั้น วุฒิสภาได้มีมติให้คณะกรรมการสามัญทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ⁵⁷

คณะกรรมการการฯ ชุดนี้⁵⁸ ได้รวบรวมผลการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นของบุคคลผู้ได้

⁵⁷ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป), วันศุกร์ที่ 15 มกราคม 2541

⁵⁸ คณะกรรมการการสามัญทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย พลเรือเอกเกาะหลัก เจริญรุทษ์ พลเอกจรัล กุลละวณิช นายทวี หนูนักดี นายนิพนธ์ วิสิษฐยุทธศาสตร์ พลเอกบุญศักดิ์

รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน ตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาสรรหาและเลือกของคณะกรรมการสรรหาฯ การพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและรายงานเสนอของคณะกรรมการฯ จนถึงการศึกษาเลือกของที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่าการดำเนินการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของนายอุกฤษ มงคลนาวิน ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255 (3) ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น ปรากฏว่า

- คณะกรรมการสรรหาฯ ได้พิจารณากลับกรองแล้วเสนอต่อประธานวุฒิสภา ไม่ปรากฏชี้ชัดว่านายอุกฤษ มงคลนาวิน มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 255 (3) ที่กำหนดไว้ในมาตรา 256 (3) ซึ่งต้องดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์

- คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบตามกระบวนการ ขั้นตอนที่กำหนดไว้ โดยยึดถือและพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนดไว้ในเบื้องต้นว่าให้หมายเฉพาะตำแหน่งศาสตราจารย์ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งนายอุกฤษ มงคลนาวิน ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็น "ศาสตราจารย์พิเศษ" ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 17 ประกอบมาตรา 37

- ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ให้ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2540 ในการประชุมดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติข้อนี้ของนายอุกฤษ มงคลนาวิน แต่อย่างใด

คณะกรรมการสรรหาฯ ได้รวบรวมข้อเท็จจริง กระบวนการขั้นตอนและมีมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 255 (3) และ (4) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อมีมติส่งเป็นความเห็นของวุฒิสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

ประเด็นปัญหานี้ ถูกส่งไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁵⁹ กำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541⁶⁰ เรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหา และการคัดเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์

กำแพงเพชร นายพร ยุติธรรมดำรง นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์ นายรัตน์ ศรีไกรวิน พลเอก วิชิต บุญยะวัฒน์ นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย และพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 320

กรณีนี้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน 10 คน เพื่อให้วุฒิสภานี้เลือกให้เหลือเพียง 5 คน วุฒิสภาดำเนินการคัดเลือกบุคคลตามที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา โดยเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็น 1 ในจำนวน 5 คนนั้น ตัวแทนเครือข่ายองค์กรประชาธิปไตยและองค์กรประชาชน ได้ยื่นหนังสือต่อนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา ให้นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา นำประเด็นปัญหาที่ว่านายอุกฤษ ซึ่งเป็น “ศาสตราจารย์พิเศษ” นั้น เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (3) ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ศาสตราจารย์” หรือไม่ ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า “ศาสตราจารย์” ตามมาตรา 256 (3) นั้น หมายถึงเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในตำแหน่ง “ศาสตราจารย์” เท่านั้น มิได้หมายความรวมถึง “ศาสตราจารย์พิเศษ” ด้วย ดังนั้นการพิจารณาเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน โดยอาศัยคุณสมบัติที่เป็น “ศาสตราจารย์พิเศษ” เพื่อให้ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 256 (3)

จากคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นเป็นการแสดงให้เห็นว่ากระบวนการในการพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีปัญหาในเรื่องของการตีความคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่ามีความหมายอย่างไร ซึ่งในอนาคตอาจจะมีปัญหาในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นอีกก็ได้ แต่ในส่วนของคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์นั้น ในขณะนี้ถือว่ามีแนวบรรทัดฐาน (precedent) ที่ว่าบุคคลซึ่งเป็น “ศาสตราจารย์พิเศษ” ไม่มีคุณสมบัติเป็น “ศาสตราจารย์” เพื่อให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้

นอกจาก ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นแล้ว ในส่วนของกระบวนการ ขั้นตอน ในการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นในกรณีที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติเลือกตามมาตรา 255 (1) ได้หรือไม่ ซึ่งประเด็นปัญหานี้ ตุลาการรัฐธรรมนูญในฐานะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541⁶¹ เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและ

⁶⁰ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 7 ก วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2541

⁶¹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ ๒ ก วันที่ 8 มกราคม 2541

วุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255

กรณีนี้เป็นปัญหาในเรื่องการพิจารณาเลือก แต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 255 ประกอบมาตรา 256 ว่าวุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติเลือกจำนวน 5 คน ตามมาตรา 255 (1) ได้หรือไม่ ซึ่งวุฒิสภา เห็นว่า สามารถทำได้ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญกำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภา ประกอบกับรัฐธรรมนูญมาตรา 135 ให้อำนาจวุฒิสภาในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเพื่อตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255 (1) และ (2) นั้น ได้รับเลือกมาแล้วตามกฎหมาย และไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดกำหนดให้วุฒิสภากำหนดเลือกอีกครั้งหนึ่ง วุฒิสภาคงมีแต่หน้าที่ “ถวายคำแนะนำ” ตามมาตรา 255 วรรค 1 เท่านั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือก เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255 (1)⁶²

⁶² องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

- | | | |
|-----|-------------------------------------|--------------------------|
| (1) | นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา | เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ |
| (2) | นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (3) | นายศักดิ์ โภษะภรณ์กุล ประธานศาลฎีกา | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (4) | นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ อัยการสูงสุด | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (5) | ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถาวร | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (6) | ศาสตราจารย์ประเทือง กิริติบุตร | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (7) | พลโทโกวิท มัชฌิมจันทร์ | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (8) | ศาสตราจารย์โสภณ รัตนานกร | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (9) | นายไอบาส อรุณินท์ | เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

ภายหลังผ่านกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ประธานวุฒิสภา ได้นำรายชื่อบุคคลผู้ได้รับการเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงแต่งตั้ง และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 ท่าน เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2541 คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541⁶³

เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2542 นายเชาวน์ สายเชื้อ พ้นจากตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ตามมาตรา 260 (2) ได้มีกระบวนการสรรหาและวุฒิสภามีมติเลือกศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์แทน และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้จัดประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง ปรากฏว่านายประเสริฐ นาสกุล ได้รับเลือกเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดเรียบร้อยแล้ว ตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้ประชุมพิจารณาและมีมติเลือกนายผั่น จันทรปาน และศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ให้มาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ลาออกจากตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีกระบวนการสรรหาและวุฒิสภามีมติเลือก ดร.อมร รักษาสัตย์ ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทน ต่อมาศาสตราจารย์ ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์ ได้ลาออกจากการเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีกระบวนการสรรหาและวุฒิสภามีมติเลือก นายศักดิ์ เตชะชาญ ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทน ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชุดปัจจุบันประกอบด้วย

(1) นายประเสริฐ นาสกุล	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
(2) ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(3) นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(4) พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(5) นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(6) นายผั่น จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(7) นางมณฑล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

⁶³ ศาลรัฐธรรมนูญ ชุดแรกของประเทศไทย ประกอบด้วย นายเชาว์ สายเชื้อ เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์โกเมนทร์ ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโทจุล อติเรก ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายมณฑล สระแก้ว นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ศาสตราจารย์อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

- | | |
|--|----------------------|
| (8) ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (9) นายสุจินดา ยงสุนทร | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (10) นายศักดิ์ เตชะชาญ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (11) นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (12) ศาสตราจารย์ อนันต์ เกตุวงศ์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (13) ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (14) ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาศ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| (15) นายอูระ หวังอ้อมกลาง | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |

บทที่ 5. โครงสร้างการบริหารงานบุคคลและระบบงบประมาณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้มี “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้ใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดมาตรการหรือกลไกต่างๆ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 270 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งกำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2542 ได้บัญญัติรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น โดยที่กำหนดให้มี “สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ
- (2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูล คำสั่ง และคำวินิจฉัยต่างๆ เกี่ยวกับงาน ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่กิจการของศาลรัฐธรรมนูญ
- (4) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมอบหมาย

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกกระเปียบหรือประกาศ เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและ ขอบเขตหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว

(2) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนวินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(3) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(4) การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุด ราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(5) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(6) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็น ผู้ชำนาญการ เฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งอัตรา ค่าตอบแทนการจ้างด้วย

(7) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามแต่ จะมอบหมาย

(8) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ

(9) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(10) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(11) การกำหนดกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ

กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ คนหนึ่ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ขึ้นตรงต่อประธาน ศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะให้ มีรองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการ ด้วยก็ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ได้กำหนดให้ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเสนองบประมาณรายจ่าย ตามมติของคณะตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของ คณะตุลาการศาล รัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติ แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม ด้วยก็ได้ และให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและ สำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้

อย่างไรก็ตาม ในวาระเริ่มแรกก่อนที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจัดทำแผนงานในการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ และแผนงานการจัดตั้งและการบริหารงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอรับเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและการบริหารงานตามแผนงานดังกล่าว และให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุน ทั่วไปเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนงานที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เสนอตามความจำเป็น

กล่าวโดยสรุป จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2542 มีประเด็นที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ดังนี้

(1) ศาลรัฐธรรมนูญมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญช่วยทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการหรือเลขานุการ ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองถึงความเป็นอิสระ คือ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 3 ประกอบมาตรา 4)

(2) คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป หรือการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบ หรือการพิจารณาลงโทษ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 5 ประกอบมาตรา 6)

(3) ให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญด้วยความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญนี้มาจาก (มาตรา 9 ประกอบมาตรา 10 (1))

เมื่อพิจารณาประเด็นทั้งสามแล้ว สรุปได้ว่าสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหน่วยธุรการหรือเลขานุการของศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็น "อิสระ" ตามหลักการสากลข้อหนึ่งของการจัดโครงสร้างองค์กรอิสระที่นานาประเทศยึดถือ ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นไปโดยอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรืออาณัติของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2541 โดยเป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ

ประมาณ และการดำเนินการอื่นตามกฎหมายบัญญัติ โดยมีนายพนดล เสงเจริญ ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ โดยการแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และมี นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ ปฏิบัติหน้าที่รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งการจัดโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในระยะเริ่มต้น จะเป็นองค์กรที่มี ลักษณะกะทัดรัด และมีความยืดหยุ่น (Flexible) เน้นการทำงานเป็นกลุ่ม (Teams) มากกว่าสายการบังคับบัญชา (Chain of Command)⁶⁴ โดยที่กำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงาน 3 กลุ่ม รับผิดชอบงานในแต่ละด้าน ดังนี้

1. สำนักอำนวยการ ศาลรัฐธรรมนูญ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและกลุ่มต่างๆ ในด้านสารบรรณ งานบันทึกข้อมูล งานการเจ้าหน้าที่ งานพัฒนาบุคลากร งานพิธีการ งานอำนวยการประชุม งานดูแลสถานที่และงานยานพาหนะ งานงบประมาณ งานการเงิน งานบัญชี งานพัสดุ งานสวัสดิการ งานจัดเก็บข้อมูล งานบริการข้อมูล งานบริการข้อมูลและงานสนเทศกฎหมายและคำวินิจฉัย งานจดหมายเหตุ งานห้องสมุดและศูนย์เอกสาร เพื่อการสนับสนุนการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ งานเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ โดยแบ่งงาน ภายนอกเป็น 3 กลุ่ม คือ

- (1) ส่วนบริหารงานทั่วไป
- (2) ส่วนการคลังและพัสดุ
- (3) ส่วนสารสนเทศและประชาสัมพันธ์

2. กลุ่มวิจัยและวิชาการ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานศึกษาวิเคราะห์ วิจัยประเด็นปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ งานศึกษาวิเคราะห์วิจัยและพัฒนาระบบงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ งานวิชาการ งานนโยบายและแผนของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ งานสัมมนาทางวิชาการ การผลิตผลงานทางวิชาการ การจัดทำวารสารทางวิชาการ การจัดทำจดหมายเหตุ การจัดทำรายงานประจำปี และงานวิเทศสัมพันธ์ งานเลขานุการคณะที่

⁶⁴ โปรดดูรายละเอียด ในแผนภูมิการจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนงานและอัตรากำลังของ ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ปรึกษาสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญด้านวิจัยและวิชาการ โดยแบ่งงานภายในออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

- (1) กลุ่มงานวิจัยและวิชาการ 1
- (2) กลุ่มงานวิจัยและวิชาการ 2
3. กลุ่มวิเคราะห์กฎหมายและคดี

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานพิจารณาคำร้องเรียน งานตรวจสอบวิเคราะห์กฎหมายตามคำร้องเรียนหรือความเห็น การจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พร้อมด้วยความเห็นประกอบคำร้อง งานประสานองค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแจ้งนัดหมายให้บุคคลหรือคู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือแสดงความคิดเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ งานประชุมศาลรัฐธรรมนูญและงานยกร่างคำวินิจฉัยคดีของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ งานเลขานุการคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งงานภายในออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

- (1) กลุ่มงานวิเคราะห์กฎหมายและคดี 1
- (2) กลุ่มงานวิเคราะห์กฎหมายและคดี 2
- (3) กลุ่มงานวิเคราะห์กฎหมายและคดี 3

นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีการกำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ และให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ (มาตรา 13) แต่ในวาระเริ่มแรก ให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจัดทำแผนงานในการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ และแผนงานการจัดตั้งและการบริหารงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนงานที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสนอตามความจำเป็น (มาตรา 15) ซึ่งนับตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มเปิดดำเนินการ เมื่อปี พ.ศ. 2541 ได้มีการของบประมาณและได้รับอนุมัติ ดังต่อไปนี้

ปีงบประมาณ	เสนอขอ	ได้รับจัดสรร	ลักษณะ ค่าใช้จ่าย	ผลการ บริหาร	งบประมาณ คงเหลือ
พ.ศ.2541	44,313,000	44,313,000	งบกลาง	39,489,405	4,823,595
พ.ศ.2542	51,300,000	47,000,000	เงินอุดหนุน	46,911,122.69	88,877.31
พ.ศ.2543	73,628,440	66,000,000	หมวดเงิน เดือนและ หมวดราย จ่ายอื่น	53,363,100.06	12,636,899.94
พ.ศ.2544	64,409,600	54,821,000	หมวดราย จ่ายอื่น	อยู่ระหว่าง ดำเนินการ	อยู่ระหว่าง ดำเนินการ
รวมทั้งสิ้น	233,651,040	212,134,000			

จะเห็นได้ว่า เป็นการบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญสามารถเสนอของบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง ไม่ต้องเสนอต่อสำนักงบประมาณเพื่อให้พิจารณาตัดทอนงบประมาณในส่วนที่ไม่จำเป็นออกเสียก่อนชั้นหนึ่งก่อนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเพียงทำความเข้าใจประกอบเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2542 มีบทบัญญัติที่รับรองความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ 2 ประการ คือ

1. มีการบัญญัติให้ฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายเลขานุการของศาลรัฐธรรมนูญ คือสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นอิสระ
2. มีการบัญญัติให้ระบบงบประมาณรายจ่ายของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นอิสระ

ความเป็นอิสระของทั้งสองส่วนดังกล่าวข้างต้นนั้น มีผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ หากไม่มีฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายเลขานุการที่เป็นอิสระ หรือไม่มีระบบ งบประมาณรายจ่ายที่เป็นอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรศาลรัฐธรรมนูญได้

บทที่ 6. ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุที่ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 การใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย ซึ่งแบ่งแยกพิจารณาเป็น 2 ประการหลัก คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศไทย นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งและศาลรัฐธรรมนูญเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ มีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณา ดังต่อไปนี้

(1.1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยที่วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น อย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัย การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญด้วย⁶⁵

ในการนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี 3 ฉบับ คือ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541⁶⁶ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541⁶⁷ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2541⁶⁸

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น เป็นการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้เอง ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 269

⁶⁶ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนพิเศษ 47 ง วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2541

⁶⁷ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 1156 ตอนที่ 86 ก วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

⁶⁸ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 134 ก วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ.2542

ทั้ง 3 ฉบับ เปรียบเสมือนกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ศาลรัฐธรรมนูญออกมาใช้ได้เอง โดยไม่มีการตรวจสอบกลั่นกรองโดยองค์กรอื่นเลย เพียงกำหนดเงื่อนไขให้ต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เท่านั้น ข้อกำหนดฯ ก็มีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หากพิจารณาประกอบกับการที่กำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สุด มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ⁶⁹ จึงมีประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นการถูกต้องชอบธรรม และเหมาะสมหรือไม่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญ ในการออกข้อกำหนดฯ ซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายวิธีพิจารณาความขึ้นใช้บังคับได้เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2541 ตามลำดับ ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติโดยรัฐสภา ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบที่เป็นระบบ นอกจากนี้ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมและศาลปกครองมิได้ถึงที่สุดในการพิจารณาเพียงชั้นศาลเดียว แต่เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ฎีกาเพื่อให้ศาลสูงพิจารณากลั่นกรองคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นได้อีก อีกทั้งคำพิพากษาหรือคำสั่งผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดให้มีการพิจารณาเพียงชั้นศาลเดียว และคำวินิจฉัยเป็นที่สุด มีผลผูกพันองค์กรทุกองค์กร

ในประเด็นเดียวกันนี้กับศาลรัฐธรรมนูญ (Das Bundesverfassungsgericht หรือ BverfG) ของประเทศเยอรมัน จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ (Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949) กำหนดเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและที่มาของผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน โดยที่มีกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (Gesetz ueber das Bundes verfassungsgericht 1951 หรือ BverfGG) ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ และวิธีพิจารณาคดีต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้อีกแต่โดยได้รับความเห็นชอบจากศาลรัฐธรรมนูญว่าการแก้ไขดังกล่าวนั้น ศาลรัฐธรรมนูญคงปฏิบัติหน้าที่ได้ (กมลชัย รัตนสกาววงศ์, 2538, น. 17 และ 37)

(1.2) รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดลักษณะเฉพาะที่เหมาะสมสอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ 3 คน ซึ่งมาจากการสรรหาของคณะ

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 268

กรรมการสรรหาฯ ให้วุฒิสภาเลือกอีกครั้ง ศาลฎีกาประชุมเลือกมา 5 คน ศาลปกครองสูงสุดประชุมเลือกมา 2 คน หากพิจารณาองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น และพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการหรืออำนาจกึ่งตุลาการ (Judicial Power หรือ Quasi Judicial Power) (อมร จันทรสมบูรณ์, 2537) ในรูปของกระบวนการยุติธรรมในสาขากฎหมายมหาชน

ในขณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มี นักกฎหมายเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่มาจากศาลฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา มาจากศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง และมีผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ที่คณะกรรมการสรรหาฯ สรรหาเสนอให้วุฒิสภาคัดเลือก รวมมีนักกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น 12 คน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นนักกฎหมาย ก็เป็นนักกฎหมายสาขาอื่น ซึ่งมีใช้นักกฎหมายมหาชน ไม่มีการระบุไว้โดยเฉพาะเจาะจงให้นักกฎหมายมหาชน เป็นองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากนักกฎหมายแต่ละสาขามี “นิติปรัชญา” ที่แตกต่างกันไป ทำให้การวินิจฉัย การตีความบทบัญญัติเดียวกันแตกต่างกันไปได้

ด้วยเหตุนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกำหนดให้นักกฎหมายมหาชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะสามารถแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในเรื่องนี้มีศาสตราจารย์ด้านกฎหมายมหาชนให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่อง “คุณลักษณะ” ของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังนี้ (อมร จันทรสมบูรณ์, 2537, น. 190)

“ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงงานในหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญว่างานชี้ขาดในสาขากฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นจะมีแนวนิติปรัชญาที่แตกต่างไปจากแนวปรัชญาของกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง (เอกชน) และจะต้องคำนึงด้วยว่าในทางกลับกัน แนวนิติปรัชญานี้จะพัฒนาไปได้ด้วยบรรทัดฐาน และคุณภาพของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอง ดังนั้น ตัวบุคคลซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาดในนามของ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง และการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพียงกว้างๆ ว่าตุลาการรัฐธรรมนูญแต่งตั้งจาก “ผู้ทรงคุณวุฒิ” หรือ “ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย” จึงยังไม่เพียงพอ การกำหนดคุณวุฒิและประสบการณ์ของตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็น ตุลาการรัฐธรรมนูญน่าจะระบุให้เฉพาะเจาะจงมากกว่าการเขียนไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์และนิติปรัชญาในด้านนี้อย่างแท้จริง”

หมายเหตุ ผู้เขียนมีความประสงค์ให้คำว่า “คุณลักษณะ” หมายความว่า คุณสมบัติที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้โดยมีความหมายเฉพาะ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญที่มีความเหมาะสมกับ “อำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญ” เท่านั้น มิใช่หมายถึงคุณสมบัติในเรื่องอื่น

แม้ว่าจะเป็นการเสนอความคิดเห็นในขณะที่ประเทศไทยกำหนดให้ “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ หรือวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายฉบับใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่แนวความคิดนี้สามารถนำมาใช้กับ “ศาลรัฐธรรมนูญ” ได้ เนื่องจากแม้จะเรียกชื่อต่างกัน แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรนั้นมีลักษณะเหมือนกัน ซึ่งในการศึกษาวิจัยของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) ได้เสนอแนะให้จัดตั้งองค์กรทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน โดยที่ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 15 คน เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกให้เหลือ 9 คน และกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่าต้องมีความรู้ทางนิติศาสตร์ในทางกฎหมายมหาชน หรือทางรัฐศาสตร์ที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน และต้องเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเคยรับราชการไม่ต่ำกว่าระดับรองอธิบดีหรือเทียบเท่า หรือเป็นอาจารย์ผู้บรรยายกฎหมายมหาชนในมหาวิทยาลัยของรัฐมาก่อน (กมลชัย รัตนสกวาวงศ์, 2538, น. 26-29)

การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดลักษณะเฉพาะหรือ “คุณลักษณะ” ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมสอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนี้ มีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดใน 2. ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ

2. ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากมีปัญหากับบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(2.1) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายหรือกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหลักเกณฑ์ หรือบรรทัดฐาน (Precedent) ที่แน่ชัดในการรับเรื่องไว้วินิจฉัยชี้ขาด

การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้นั้น เป็นการวางหลักเกณฑ์ที่ดี ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมากจนเกินไป เพราะคำวินิจฉัยเป็นที่สุดมีผลผูกพันทุกองค์กร ซึ่งในเรื่องนี้ กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน

กำหนดให้บุคคลทุกคน (Jedermann) สามารถร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ โดยการกล่าวอ้างว่า (Behauptung) ตนถูกละเมิดสิทธิโดยฝ่ายอำนาจรัฐและสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายพื้นฐาน และการร้องทุกข์นั้นสามารถกระทำได้ต่อการกระทำทุกประการของฝ่ายอำนาจรัฐ ซึ่งหมายถึงการกระทำทางปกครอง คำพิพากษาของศาล กฎหมาย และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตามมีการกำหนดให้ผู้พิพากษาชุดเล็กทำหน้าที่กลั่นกรองคดีก่อนเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา และผู้พิพากษาชุดเล็กนี้สามารถยกคำร้องได้ เพื่อเป็นการลดจำนวนคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2539, น. 32-34) สำหรับประเทศไทยนั้น มิได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดได้โดยตรง สามารถกระทำได้ทางอ้อมโดยการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมและโต้แย้งต่อศาลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับคดีนั้นเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่กำหนดไว้ในลักษณะเช่นนี้นอกจากเป็นการลดจำนวนคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการช่วยกลั่นกรองเรื่องต่างๆ ก่อนเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้อีกประการหนึ่งด้วย เพราะองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น จะทำการกลั่นกรองเรื่องก่อนส่งต่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

อย่างไรก็ตาม ในการรับเรื่องจากองค์กรต่างๆ หรือศาลยุติธรรมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการวางหลักเกณฑ์ หรือแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มิฉะนั้นจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญได้

กรณีตัวอย่างที่เห็นชัดเจน ในปัญหาดังกล่าวนี้ ได้แก่ กรณีที่ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ว่าประกาศนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2536 เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศ ดังกล่าว มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ดังนั้นจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย⁷⁰ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าอีกครั้งว่า ประกาศนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2536 ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย เพราะประกาศ

⁷⁰ คำวินิจฉัยที่ 4/2542 เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 วันที่ 1 เมษายน 2542

ดังกล่าว กล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264⁷¹

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2541 และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ 1649/2541 เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และคำสั่งฯ ดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ดังนั้นจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย⁷²

ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจากนางพรทิพย์ ธนศรีวิเศษชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี ว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าจะระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ จะออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10 (7) แต่ก็เป็นระเบียบที่มีข้อความอันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 126 มิได้ให้อำนาจไว้ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรค 1 มาตรา 126 และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6⁷³

⁷¹ คำวินิจฉัยที่ 9/2542 เรื่อง ศาลจังหวัดหล่มสักส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (บริษัทหล่มสักเมืองใหม่ จำกัด กับพวก) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 วันที่ 13 พฤษภาคม 2542 และคำวินิจฉัยที่ 12-35/2542 เรื่อง ศาลจังหวัดหล่มสักส่งข้อโต้แย้งของจำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 วันที่ 3 มิถุนายน 2542

⁷² คำวินิจฉัยที่ 14-15/254 เรื่อง ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วันที่ 4 เมษายน 2543

⁷³ คำวินิจฉัยที่ 24/2543 เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ วันที่ 15 มิถุนายน 2543

แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมานายนิรันดร์ จิระสันติการ ได้แย้งต่อศาลจังหวัดลำปาง ว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจังหวัดลำปางจึงส่งข้อโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ระเบียบฯ ดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรค 1 ดังนั้นจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย⁷⁴

จะเห็นได้ว่าในระยะแรกนั้น ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักเกณฑ์ที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยชี้ขาดประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งต่างๆ ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จะรับวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะ “กฎหมาย” เท่านั้น โดยได้วางหลักเกณฑ์การวินิจฉัยว่า “กฎหมาย” ต้องเป็นสิ่งที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่ในภายหลังได้รับวินิจฉัย ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 โดยที่วินิจฉัยว่าระเบียบฯ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรค 1 มาตรา 126 และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้วข้างต้น แต่ในภายหลังได้วินิจฉัยกลับหลักการนี้ ไม่รับวินิจฉัยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นระเบียบฯ ฉบับเดียวกันกับที่รับวินิจฉัยไปแล้วว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่ามิใช่กฎหมายแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 หากพิจารณาคำวินิจฉัยทั้งสอง ซึ่งเป็นการเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับเดียวกัน แต่องค์กรที่เสนอให้ตรวจสอบนั้นเป็นคนละองค์กร ในกรณีศาลจังหวัดลำปาง เสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าระเบียบฯ ดังกล่าวมิใช่กฎหมาย มีคำสั่งไม่รับวินิจฉัย ในขณะที่อีกกรณีเสนอโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ศาลรัฐธรรมนูญรับวินิจฉัย โดยที่วินิจฉัยว่าระเบียบฯ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยออกมาขัดแย้งไม่เป็นไปในแนวเดียวกันนั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหลักเกณฑ์ หรือบรรทัดฐาน (Precedent) ที่แน่ชัดในการรับเรื่องไว้วินิจฉัยชี้ขาด และหากพิจารณาในกรณีการเสนอ

⁷⁴ คำวินิจฉัยที่ 25/2543 เรื่อง ศาลจังหวัดลำปางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายนิรันดร์ จิระสันติการ) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ 962/2543 กรณีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วันที่ 20 มิถุนายน 2543

เรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 นั้น รัฐธรรมนูญ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ได้ ภายในขอบอำนาจ (Jurisdiction) ของแต่ละศาล ซึ่งโดยหลักการแล้วศาลรัฐธรรมนูญ มีขอบอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนศาลปกครองมีขอบอำนาจในการ วินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือ ประกาศต่าง ๆ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ที่ถือว่าเป็น กฎหมายลำดับรองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นการกระทำทาง ปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ควรส่งเรื่องให้ศาลปกครอง น่าจะสอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากกว่า (ทิวา เงินยวง, 2543)

หากศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักเกณฑ์นี้ ก็จะไม่รับวินิจฉัยกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องให้วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่ง ให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันมีอำนาจหน้าที่หลักในการตัดสินข้อพิพาทระหว่างองค์กรสูงสุดแห่งสหพันธ์ตามรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น การตัดสินข้อพิพาทระหว่างสหพันธ์ (Bound) และมลรัฐต่าง ๆ (Laender) รวมทั้งการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ และการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งการร้องทุกข์นั้นบุคคลทุกคนสามารถร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อการกระทำทุกประการของฝ่ายอำนาจรัฐ ซึ่งหมายถึงการกระทำทางปกครอง คำพิพากษาของศาล กฎหมาย และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายอื่นๆ ด้วย นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันมีอำนาจวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นพรรคที่มีแนวทางขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีอำนาจวินิจฉัยตัดสินสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล รวมทั้งวินิจฉัยกรณีประธานาธิบดีและผู้พิพากษาแห่งศาลสหพันธ์ถูกฟ้องร้องว่ากระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อกฎหมายอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งในส่วนของ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ตามกฎหมายพื้นฐานกำหนดให้ควบคุมเฉพาะกรณีที่ทับทญญัตินั้นๆ มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วเท่านั้น ไม่มีระบบ “ป้องกัน” มิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือไม่มีการควบคุมก่อนที่ร่างกฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2539, น. 29-30, 33-34) กล่าวโดยสรุปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันนั้นมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่าศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

(2.2) การตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การปกครองในระบอบรัฐสภา

การใช้การตีความกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ารวมถึงรัฐธรรมนูญด้วยนั้น จะต้องให้ มีผลบังคับใช้ได้ โดยที่หลักการตีความกฎหมายนั้น ต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์และสิ่ง อื่นๆ ประกอบด้วย มิใช่พิจารณาเฉพาะลายลักษณ์อักษรเท่านั้น และสิ่งที่ต้องคำนึงถึง อีกประการหนึ่งก็คือ การตีความนั้นต้องทำให้กฎหมายนั้นบังคับใช้ได้

กรณีตัวอย่างในเรื่องนี้ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การวินิจฉัยกรณีที่ประธาน รัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยใน 2 ประเด็น คือ

- ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบ 200 คน นั้น การ ปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิก วุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้ว หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรค 5 (1)

- ถ้าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรค 5 (1) ต้องทำหน้าที่วุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว หากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้

รับเลือกตั้งซึ่งไม่ครบ 200 คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในประเด็นที่ 1 เห็นว่าองค์ประกอบซึ่งเป็นเงื่อนไขในการเป็นวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง 200 คน ตามมาตรา 121 วรรค 1 จะน้อยกว่าหรือเกิน 200 คนไม่ได้ เมื่อองค์ประกอบครบถ้วนแล้ว วุฒิสภาจึงมีสถานะเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 121 วรรค 1 ส่วนมาตรา 155 นั้นเป็นองค์ประชุม แต่การประชุมจะมีได้ต้องมีองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ คือ วุฒิสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน 200 คน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ครบ 200 คน จึงไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภา ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

ส่วนประเด็นที่ 2 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ไม่มีบทเฉพาะกาลและบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุด เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาชุดดังกล่าวจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในระหว่างที่ได้สมาชิกวุฒิสภายังไม่ครบ 200 คน⁷⁵

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้เกิด “สุญญากาศ” ไม่มีวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่วุฒิสภาชุดเดิมสิ้นสุดสมาชิกภาพจนถึงวันที่มีสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งครบ 200 คน และสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้เริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2543 ซึ่งในระหว่างนี้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาด้านต่างๆ ต้องหยุดชะงักลง แม้ว่าจะไม่มีผลเสียหายร้ายแรงเกิดขึ้น เนื่องจากยังคงมีสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติอยู่ก็ตาม แต่หากเป็นกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแบ่งการเลือกตั้งเป็น 2 ระบบ คือ ระบบบัญชีรายชื่อ (Party list) และระบบเขตเดียวคนเดียว จำนวน 400 เขต หากคณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงดำเนินการจัดการเลือกตั้งในลักษณะเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คงจะไม่สามารถประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนทั้งหมด 500 คน เพื่อให้ครบองค์ประกอบของการเป็นสภาผู้แทนราษฎรได้ และจะส่งผลให้ไม่สามารถเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกได้ภายใน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้ง⁷⁶ และสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วันนับแต่วันประชุมสภาครั้งแรก⁷⁷

⁷⁵ คำวินิจฉัยที่ 20/2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา วันที่ 26 เมษายน 2543

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 159

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 202

นอกจากจะทำให้เกิดสัญญาภาคในระบบรัฐสภาของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังส่งผลกระทบต่อคำวินิจฉัยกรณีการเปิดประชุมสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติด้วย โดยที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าในขณะที่ยังมีสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบ 200 คน คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา ในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 เพื่อเปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้หรือไม่ หากไม่ได้สามารถทำได้ การเริ่มประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 159 วรรค 2 และวรรค 3 จะต้องมีขึ้นในวันใด และหากสามารถกระทำได้ สมาชิกแทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติ โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนก่อนได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไปและสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ โดยที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา ดังนั้น การเรียกประชุมรัฐสภาจึงมีความหมายว่าเป็นการแจ้งกำหนดวันเริ่มประชุม เพื่อให้สมาชิกมาประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ สำหรับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/52543 ที่วินิจฉัยว่า "สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคนไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้" นั้น เป็นการวินิจฉัยตามประเด็นที่ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องมาว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวนยังไม่ครบ 200 คน จะปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญได้หรือไม่เท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าไม่มีวุฒิสภา เพราะวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี จึงเป็นองค์กรที่ต้องมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติกำหนดให้วันที่ 24 มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ จึงเห็นว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ เพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 159 วรรคสามได้⁷⁸

จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยที่สองนี้ไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยแรกซึ่งวินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ครบ 200 คน จึงไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภา ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ แต่ต่อมากลับวินิจฉัยว่าสามารถเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ ทั้ง ๆ ที่ไม่มีวุฒิสภาในรัฐสภา ซึ่งในกรณีนี้มีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเสนอความเห็นว่าการปฏิบัติตามกฎหมายคงไม่สามารถเปิดประชุมรัฐสภาได้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญเคย

⁷⁸ คำวินิจฉัยที่ 26/2543 เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม รัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2543

วินิจฉัยแล้วว่าขณะนี้ไม่มีแต่สมาชิกวุฒิสภา แต่ยังไม่ถือว่ามิวุฒิสภาเพราะมีสมาชิกวุฒิสภา ไม่ครบ 200 คน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่คิดว่าคงต้องว่าไปตามกระแส เมื่อบอกว่า เปิดประชุมได้ศาลรัฐธรรมนูญก็คงวินิจฉัยออกมาว่าเปิดได้ เป็นการตีความโดยอาศัย กระแส ไม่อาศัยหลักการที่ชัดเจน (มีชัย ฤชุพันธ์, 2543) ซึ่งเฉพาะหน้าเป็นเรื่องดีเพราะ สามารถเปิดสภาได้ แต่ผลกระทบระยะยาวจะต้องมีขึ้น เนื่องจากจะไปผูกปัญหาเอาไว้ ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะย้อนกลับมาสร้างปัญหาได้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2543) และกรณีที่ วินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบ 200 ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ และสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้นั้น มีการวิพากษ์วิจารณ์ในการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญว่าไม่รู้ว่า วินิจฉัยและตีความอย่างไรจนทำให้บ้านเมืองไม่มีรัฐสภาไม่มีอำนาจทางการเมือง (บวร ศักดิ์ อุวรรณโณ, 2543)

กล่าวโดยสรุป หากมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ทั้ง 2 ประการ คือ ประการแรก กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจออกข้อกำหนดหรือวิธีพิจารณา ความของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจาก การวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการ ยุติธรรมสาขากฎหมายมหาชน ดังนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายวิธีพิจารณาความเป็น การ เฉพาะ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยบิดผัน (abuse of power) ของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย และประการที่สอง ให้กำหนดลักษณะเฉพาะหรือ “คุณ ลักษณะ” ที่เหมาะสมสอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญตามข้อ 2 ก็จะไม่เกิดขึ้น ทำให้การปฏิบัติ งานหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญมีความถูกต้องชอบธรรม และตรงตาม เจตนารมณ์ที่แท้จริงของการจัดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ

บทที่ 7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดในการปฏิรูปการเมือง เนื่องจากมีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบเกิดขึ้นมากมาย และไม่สามารถควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งไม่สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้ ทำให้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวในทุกวิถีทาง โดยที่ในเบื้องต้นมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป.) คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง และในท้ายที่สุด มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 และจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนึ่งในกลไกหรือเครื่องมือที่สภาร่างรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น เพื่อใช้ปฏิรูปการเมือง โดยที่กำหนดโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญให้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาอาชีพต่าง ๆ อาทิเช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ โดยที่กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในด้านต่าง ๆ

ผู้ศึกษาพิจารณารัฐธรรมนูญ กฎหมาย รวมทั้งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่าโครงสร้างหรือองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเหมาะสมแล้ว แต่เนื่องด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการพิจารณาโดยใช้กฎหมายมหาชนเป็นหลัก ดังนั้น หากจะให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรเพิ่มสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชนในคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มากขึ้นกว่าที่มีอยู่เดิม ส่วนอำนาจหน้าที่นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้เหมาะสมแล้ว

นับตั้งแต่เริ่มเปิดดำเนินการถึงปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องต่าง ๆ จำนวนมากมาก ซึ่งในการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนี้ ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 และมีการจัดทำสรุปคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่เริ่มเปิดดำเนินการ คือ พ.ศ.2541 ถึงเดือนมิถุนายน 2544 โดยที่ได้แบ่งคำพิพากษาออกเป็นหมวดหมู่ ส่วนการวิเคราะห์คำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีการวิเคราะห์เฉพาะในกรณีที่มีการวิพากษ์วิจารณ์หรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันและเป็นกรณีที่เป็นที่น่าสนใจเท่านั้น หากผู้ใดสนใจก็ติดตามหามาศึกษาได้ในแต่ละกรณี ๆ ไป ในรายงานการศึกษาฉบับนี้คงไม่สามารถนำมากล่าวไว้ให้ครบถ้วนได้

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

(1) ควรกำหนดคุณสมบัติตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์นั้น ควรระบุให้เจาะจงว่าเป็นนิติศาสตร์สาขากฎหมายมหาชน หรืออาจจะกำหนดสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ สาขาต่างๆ ซึ่งสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ สาขากฎหมายมหาชนนั้นควรมีจำนวนมากกว่าสาขาอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ต้องพิจารณาโดยใช้กฎหมายมหาชนเป็นหลักและนิติปรัชญาของกฎหมายมหาชนก็มีความแตกต่างจากกฎหมายสาขาอื่นๆ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีผู้ที่มีความรู้ด้านนี้โดยเฉพาะ เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด และทำคำพิพากษาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยถูกต้อง ชอบธรรม

(2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนดให้วิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ต้องกำหนดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย มิใช่กระทำเป็นข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญเช่นในปัจจุบัน เพื่อเป็นกลไกถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ และเป็นหลักประกันการใช้อำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย ในกรณีนี้ วิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ก็บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น วิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญไทย ก็ควรกำหนดให้ชัดเจนไว้ในกฎหมาย โดยที่หากเห็นว่า มีความสำคัญมากก็อาจจะออกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรืออาจออกเป็นพระราชบัญญัติก็ได้

(3) ตุลาการรัฐธรรมนูญควรปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ในกรณีนี้ มีกรณีตัวอย่างที่พบว่าบางครั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยเคร่งครัด เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 267 วรรคสอง และวรรคสาม กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตน พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ และให้นำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ในการปฏิบัติจริงนั้น บางกรณีมีการเผยแพร่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกสู่สาธารณชนก่อน แล้วจึงมาทำคำวินิจฉัยทั้งส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรายบุคคล และคำวินิจฉัยกลางในภายหลัง เพื่อนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

(4) ควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการสั่งให้มีการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ในกรณีที่มีการวิพากษ์วิจารณ์หรือกดดันศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบต่างๆ ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะการกระทำดังกล่าวอาจมีผลต่อการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งถึงขั้นที่เรียกว่ามีการใช้กฎหมายอยู่เหนือกฎหมาย หรือนำกระแสสังคมมาใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือหลัก Rule of Law

รายการอ้างอิง

ก. หนังสือหรือบทความในหนังสือ

1. มนตรี รูปสุวรรณ .ระบบการบริหารงานหน่วยราชการของรัฐบาลที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538).
2. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รายงานประจำปีศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541. (กรุงเทพฯ : หจก.พีเอ็นการพิมพ์, 2540).
3. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รายงานประจำปีศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2542. (กรุงเทพฯ : หจก.พีเอ็นการพิมพ์, 2543).
4. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2541).
5. มานิตย์ จุมปา .ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541).
6. อมร จันทรสุมบูรณ์. “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)”, ครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).
7. กมลชัย รัตนสากาวงศ์. ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538).
8. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. “อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” วารสารกฎหมาย 16 (เมษายน 2539)
9. พฤทธิสาด ชุมพล และดวงพร มาจำเนียร. “ปัญหาการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในประเทศไทย” ใน รัฐธรรมนูญและการปกครอง : รวมบทความของพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔)
10. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540”, รัฐาภิวัตน์, ปีที่ 41 ฉบับที่ 2 , (เม.ย.-มิ.ย.2542)
11. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญหน้ารัฐ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542)
12. วิษณุ วรรณุญ. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538).
13. จำปี หยกอุบล. “ศาลรัฐธรรมนูญของอิตาลี”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535)
14. ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์”,

รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม .
(กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535)

15. ทิวา เงินวง. "สอนมวยศาลรธน. มีชัย อัดยับ วินิจฉัยตามกระแส", สยามรัฐ, (22 มิถุนายน 2543)

16. มีชัย ฤชุพันธ์. "ย่าศาลรัฐธรรมนูญตีความเลอะ", ไทยรัฐ (22 มิถุนายน 2543)

17. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "ศาลรธน.ยึดหลักรัฐศาสตร์ สว.ไม่ครบ 200 เปิดสภาได้", ผู้จัดการรายวัน (22 มิถุนายน 2543)

18. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "สอนมวยศาลรธน. มีชัยอัดยับ วินิจฉัยตามกระแส", สยามรัฐ (22 มิถุนายน 2543)

ข. รัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2535

3. รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ค.ศ.1958

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

5. ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนพิเศษ 47 ง วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2541)

6. ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 1156 ตอนที่ 86 ก วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2542)

7. ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2541 (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 134 ก วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ.2542)

ค. คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล

1. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541 เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา) เล่ม 115 ตอนที่ 2 ก. วันที่ 8 มกราคม 2541)

2. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2541 เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาและการคัดเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ (ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา) เล่ม 115 ตอนที่ 7 ก. วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2541)

ง. เอกสารอื่นๆ

1. บันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงานและอนุกรรมการยกร่างฯ ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 26 เมษายน 2540

2. บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฯ ครั้งที่ 24 วันที่ 24 มิถุนายน 2540

3. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 วันจันทร์ ที่ 21 กรกฎาคม 2540

4. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 วันศุกร์ ที่ 25 กรกฎาคม 2540

5. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ), วันศุกร์ที่ 24 ตุลาคม 2540

6. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป), วันศุกร์ที่ 15 มกราคม 2541

7. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2540

8. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 20 มกราคม 2541

