



วารสาร

ปีที่ 12 เล่มที่ 35 เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม พ.ศ. 2553

Constitutional Court Journal

ศาลรัฐธรรมนูญ

ISSN 1513-1246

ยึดหลักนิติธรรม คำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน



ศาลรัฐธรรมนูญ



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of the Constitutional Court
<http://www.constitutionalcourt.or.th>



วารสารศาลรัฐธรรมนูญ
Constitutional Court Journal

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ
Constitutional Court Journal

ปีที่ 12 เล่มที่ 35 เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม 2553

ISSN 1513 - 1246

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

Office of the Constitutional Court

พิมพ์ครั้งที่ 1

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

สิงหาคม 2553

ราคา 120 บาท

พิมพ์ที่ : บริษัท พี. เพรส จำกัด

129 ซอยแยกซอยศิริพจน์ แขวงสวนหลวง เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250

โทร. 0-2742-4754-5

บทบรรณาธิการ

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 12 เล่มที่ 35 เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม 2553 นี้ได้รับการจัดพิมพ์ล่าช้ากว่ากำหนด เนื่องจากเหตุขัดข้องบางประการ กองบรรณาธิการจึงขอภัยท่านสมาชิกและผู้มีอุปการคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ ที่นี้ด้วย

เนื้อหาสาระของวารสารฉบับนี้ ได้นำเสนอบทความที่ได้รับความอนุเคราะห์จากท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ได้ให้เกียรตินำเสนอบทความที่ให้ความรู้ แนวคิดเชิงวิชาการ ด้านกฎหมายมหาชน และบทบาทภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นประโยชน์ และมีคุณค่าเชิงวิชาการในการศึกษา คำนคว้า ประกอบด้วยบทความเรื่อง “The Final Preparatory Committee Meeting on the launching of the Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions and the 7th Conference of Asian Constitutional Court Judges” โดย นายเฉลิมพล เอกอรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ บทความเรื่อง “องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดย นายกมล โสทธิโกคา บทความเรื่อง “องค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย” โดย ดร.ปัญญา อุดชาชน บทความเรื่อง “หลักกฎหมายอันเกิดจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (อดีต - พ.ศ. 2553) (ตอนที่ 1)” โดย นายภาสพงษ์ เรณูมาศ บทความเรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพิจารณาวินิจฉัยความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214” โดย นายเอกณรงค์ ฉีดพันธ์ และบทความเรื่อง “ระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ (ตอนที่ 2)” โดย ดร.วุฒิชัย จิตตานุ

กองบรรณาธิการขอขอบคุณทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามอ่านวารสารศาลรัฐธรรมนูญเสมอมา โดยกองบรรณาธิการพร้อมที่จะคัดสรรบทความที่มีสาระประโยชน์เพื่อสมนาคุณแก่ผู้อ่านทุกท่าน หากท่านผู้อ่านมีข้อเสนอแนะประการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวารสารฯ แล้ว กองบรรณาธิการขออ้อมรับด้วยความยินดียิ่ง

บรรณาธิการ

- The Final Preparatory Committee Meeting on the launching of the Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions and the 7th Conference of Asian Constitutional Court Judges..... 1
Chalermpon Ake-uru
- องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญตามรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย 8
กมล โสตถิโกคา
- องค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนุญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย 62
ดร.ปัญญา อุดชาชน
- หลักกฎหมายอันเกิดจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนุญ (อดีต - พ.ศ. ๒๕๕๓) (ตอนที่ ๑)..... 96
ภาสพงษ์ เรณูมาศ
- ศาลรัฐธรรมนุญกับการพิจารณาวินิจฉัยความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214 133
เอกณรงค์ เฉิดพันธ์
- ระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนุญ (ตอนที่ 2) (Monistic Parliamentarism in Constitution II)..... 156
ดร. วุฒิชัย จิตตานุ

The Final Preparatory Committee Meeting on the launching of the Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions and the 7th Conference of Asian Constitutional Court Judges

*Chalermpon Ake-uru**

From 12–15 July 2010 a Delegation of the Constitutional Court of Thailand, led by the Rt. Hon. Chut Chonlavorn, President of the Constitutional Court, attended two meetings in Jakarta, Republic of Indonesia.

The first meeting - the Final Preparatory Committee Meeting on the launching of the Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions - which took place on 12 July 2010 was organized by the Constitutional Court of the Republic of Indonesia. The second meeting – the 7th Conference of Asian Constitutional Court Judges – which took place from 13-15 July 2010 was organized by the Constitutional Court of the Republic of Indonesia in cooperation with the Konrad Adenauer Stiftung.

The first meeting, as its name suggested, is a sequel of the 3rd Preparatory Committee Meeting held in Seoul, the Republic of Korea, during 6–8 April 2010. At that meeting, the participants from the Constitutional Court of the Republic of Indonesia, the Constitutional Court of the Republic of Korea, the Constitutional Court of the Kyrgyz Republic, the Federal Court of Malaysia, the Constitutional Court of Mongolia, the Supreme Court of the Philippines, the Constitutional Court of Thailand and the Constitutional Court of the Republic of Uzbekistan could finally agree on the text of the Statute of the Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions. The Association would serve as an independent and non-political forum for the constitutional courts and equivalent institutions, members of the Association, to exchange experiences and information on constitutional cases and jurisprudence with a view to promoting the rule of law, democracy and human rights.

The Delegation of the Constitutional Court of Thailand played a key role in the 3rd Preparatory Committee Meeting in bringing about the final agreement on the

* Justice of the Constitutional Court of Thailand

text of the Statute. It was decided at the Meeting that the Presidents or Heads or their designated representatives of members of the Preparatory Committee would meet on the sidelines one day before the beginning of the 7th Conference of Asian Constitutional Court Judges to be organized by the Constitutional Court of the Republic of Indonesia in Jakarta in July 2010 specifically for adoption of the finalized Statute.

At the Final Preparatory Committee Meeting in Jakarta on 12 July 2010, the Presidents or Heads or their designated representatives of members of the Preparatory Committee (except the Constitutional Court of the Kyrgyz Republic) did adopt the finalized text of the Statute of the Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions. They also adopted and signed the Jakarta Declaration on the Establishment of the Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions, signifying the adoption of the Statute, the official launching of the Association and the decision to convene the inaugural congress of the Association in the Republic of Korea within the next two years. In this connection, the representative of the President of the Constitutional Court of the Republic of Korea announced that the preparatory meeting of the Board of Members of the Association would be held in May 2011.

As regards the preparation of the Jakarta Declaration, it should be mentioned that the Delegation of the Constitutional Court of Thailand was instrumental in making major amendments to the draft Jakarta Declaration, introduced by the Delegation of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia, culminating in the agreed text of the Declaration.

The second meeting – the 7th Conference of Asian Constitutional Court Judges – was attended by delegates from 27 countries, both in and outside Asia, and a few delegates from international organizations.

This Conference was opened by His Excellency Susilo Bambang Yudhoyono, President of the Republic of Indonesia. In his speech, the Indonesia President expressed his hope that the Conference would further promote cooperation and partnership of the Constitutional Courts and Equivalent Institutions. He further said that the topic was appropriate, forward-looking and relevant to the dynamics of democracy. In this Conference, the participants would share ideas and experiences on the system, the Constitution, the conduct of general elections, in accordance with the systems in their respective countries.

The theme of the Conference was “General Election Law” and the conference was divided into three sessions.

In the first session dealing with concepts of electoral systems in comparison, there were presentations from delegates of the Republic of Korea, Malaysia, Thailand, Chile, Timor Leste, Sri Lanka, Mongolia, the Philippines, Azerbaijan, Brunei Darussalam and Singapore. The speakers in this session discussed different concepts of election systems. Focus was on the legal framework and whether the principles are laid down in the constitution, in ordinary statutes or in case-law respectively.

Justice Chalermpon Ake-uru made presentation on behalf of the Constitutional Court of Thailand. He stated that just as a soccer game needs rules as well as a referee and linesmen, so an election requires a system of electoral rules as well as an election management body. In Thailand, the most important election is the general election of members of the House of Representatives. So he would give an overview of the electoral system in Thailand as applied in the general election of members of the House of Representatives. Rules regarding the election of members of the House of Representatives are stipulated in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007) section 93 to 98 and the Organic Act on Election of Members of the House of Representatives and the Installation of Senators B.E. 2550 (2007). Thailand adopted a direct universal suffrage. Every citizen, except those who are excluded by law, can directly participate in the vote and elect his or her representatives without the involvement of intermediaries. The election is by secret ballot and the forms of ballot paper used are exclusive to each election basis.

The House of Representatives of Thailand consists of 480 members, 400 of whom are from the constituency based election and 80 of whom are from the proportional based election. In Thai general election, the voters have two ballots: one to select their MPs for their constituency and the other one to choose whichever political party they prefer most.

With regard to a constituency based election, a province will be divided according to the population census and provincial division into constituencies by which each constituency will have not more than 3 MPs. In fact, this is a case of the multi-member constituency. An eligible voter will have the right to cast the number of votes corresponding to the number of MPs in such constituency. The first 3 or 2 candidates, as the case may be, that obtain the most votes are declared elected.

As for a proportional based election, the whole country will be divided into 8 clusters of provinces. Each cluster will be regarded as one constituency and will have 10 MPs. A voter can choose only one list of a political party. The number of MPs for each political party will then be calculated on the proportional basis.

He then talked about the Election Commission which could be viewed as a referee and linesmen in elections. The Election Commission is an independent constitutional organ that organize, supervise elections and regulate other activities connected with elections such as election campaigns and activities of political parties, candidates and persons having the right to vote so as to ensure that the elections proceed in an honest and fair manner.

One distinctive feature is the power of the Election Commission to conduct an investigation and inquiry in the case of complaints that an election has been carried out improperly or unlawfully. This has to be done forthwith and at the completion of the proceeding the Election Commission must pass a decision. If the Election Commission passes a decision to hold a re-election or suspends the right to vote before the announcement of the result of the election such decision will be final. If, after the announcement of the result of the election, the Election Commission is of the opinion that a re-election must be held or the right to vote of the member of the House of Representatives must be suspended, a complaint will be submitted to the Supreme Court of Justice for decision. Like the referee in the soccer game, the Election Commission has two effective measures at its disposal to deal with cases of electoral frauds, namely: yellow cards and red cards.

Adjudication of criminal offences connected with elections, however, remain within the jurisdiction of the Court of Justice.

In the second session, dealing with typical problems and shortcomings in law and practice, delegates from the following countries made presentations: Pakistan, Morocco, Germany, Colombia, Uzbekistan, Cambodia, Mexico and Venezuela. They elaborated on legal regulations and practices related to apportionment of electoral districts, registration of voters and voters' lists, dealing with voting by mail and overseas voting, fair competition between candidates, transparency in vote counting, financing election campaigns, allocation to elected members of Parliament, etc.

The third or last session "Dealing with Election Complaints" focussed on the relevant provisions and existing practices in dealing with election complaints either

by Supreme Courts or Constitutional Courts, by Ombudsmen, Election Commissions or Parliamentary Committees. Lessons learnt and best practices were also discussed. The delegates from the following countries made presentations in this session: Nepal, Kazakhstan, Lao People's Democratic Republic, Austria, Indonesia, Turkey, Egypt, and Tajikistan.

The two meetings in Jakarta are both important. But they are important in a different way. While the second meeting – the 7th Conference of Asian Constitutional Court Judges – provides a good forum for exchanges of views, ideas, experiences, information as well as best practices regarding constitutional case-law and jurisprudence, the first meeting is important in the sense that an association, a regional grouping for Asia, is established in a permanent fashion for cooperation among Constitutional Courts and Equivalent Institutions. It is hoped that in the future, cooperation among members of the Association will be enhanced for the promotion of the rule of law, democracy and human rights.

The Constitutional Court of Thailand looks forward to participating actively in the activities of the newly established Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions.

องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑. ความเป็นมา
๒. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ : องค์ประกอบ
อำนาจหน้าที่และผลงาน
 - ๒.๑ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙
 - ๒.๒ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒
 - ๒.๓ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไข
เพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕
 - ๒.๔ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑
 - ๒.๕ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗
 - ๒.๖ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑
 - ๒.๗ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
๓. ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
 - ๓.๑ องค์ประกอบและการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง
 - ๓.๒ อำนาจหน้าที่
 - ๓.๓ ผลงาน
๔. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙
และศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
 - ๔.๑ องค์ประกอบและการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง
 - ๔.๒ อำนาจหน้าที่
 - ๔.๓ ผลงาน

๕. ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๕.๑ องค์ประกอบและการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง

๕.๒ อำนาจหน้าที่

๕.๒.๑ อำนาจหน้าที่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๕.๒.๒ อำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๕.๒.๓ อำนาจหน้าที่เดิมของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น

๕.๓ ผลงาน

๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๗. บรรณานุกรม

องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนุญตามรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย

กมล โสทธิโกคา*

1. ความเป็นมา

ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อปี พ.ศ. 2475 และพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาประชาธิปก ทรงพระราชทาน พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนุญฉบับแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาประชาธิปกจึงได้พระราชทานรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ซึ่งรัฐธรรมนุญฉบับดังกล่าวใช้บังคับมาเป็นเวลาถึง 14 ปี รัฐธรรมนุญชั่วคราวฉบับแรกได้มีการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล รวมทั้งมีการกำหนดที่มา อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น รัฐธรรมนุญบัญญัติให้อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย แต่ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนุญ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนุญ เริ่มบัญญัติขึ้นในมาตรา 61 ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแก่รัฐธรรมนุญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆ เป็นโมฆะ” แต่รัฐธรรมนุญก็มิได้บัญญัติองค์กรที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญไว้ คงมีบทบัญญัติมาตรา 62 ที่ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนุญนี้

รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ใช้บังคับมาเป็นเวลาถึง 14 ปี ในระหว่างนั้น เมื่อปี พ.ศ. 2488 หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงได้มีการตรา “พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488” ขึ้นเพื่อลงโทษแก่ผู้ที่ได้กระทำการตามที่กฎหมายนี้ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงครามไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำไปก่อนหรือหลังจากที่กฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม เมื่อมีคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ศาลฎีกาซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาคดีนี้แต่เพียงผู้เดียว ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2489 ได้กล่าวอ้างอำนาจของศาลยุติธรรม

* เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนุญ ๙ ขช. ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔ สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

ในการวินิจฉัยปัญหาว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยให้เหตุผลว่าศาลเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมายจึงต้องรู้ว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่ อีกทั้งศาลเป็นองค์กรตุลาการซึ่งมีหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น และฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจที่จะตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นเอง ส่วนฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร ศาลฎีกาได้พิพากษาว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ที่ตราขึ้นนั้น เป็นการบังคับใช้กฎหมายอาญาในลักษณะที่มีผลย้อนหลัง เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงใช้บังคับไม่ได้เป็นโมฆะ

คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ได้หยิบยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 61 ซึ่งเป็นหลักการที่ยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ซึ่งหมายความว่ารัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ และในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนุญย่อมอยู่ในฐานะที่มาก่อน ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นตกเป็นโมฆะ ไม่อาจบังคับใช้ได้ อย่่างไรก็ตาม รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มิได้กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญไว้ การที่ศาลฎีกาได้กล่าวอ้างอำนาจศาลยุติธรรมในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ก่อให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้เสนอให้สภาตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 61 และมาตรา 62 ว่าการพิจารณาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ควรเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร อย่่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการตรา รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 10 พฤษภาคม 2489 จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญขึ้นในรัฐธรรมนูญ คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ภายหลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับล้วนมีบทบัญญัติที่จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช

2549 บัญญัติให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในระยะแรกๆ ของการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดอำนาจหน้าที่เพียงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เท่านั้น แต่เมื่อได้มีการบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา จึงได้พบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหรือสถาบันการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อาจหรือไม่จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้น โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่อาจจะแก้ไขได้โดยเสนอปัญหาและอุปสรรคนั้นเพื่อให้องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยและให้มีผลผูกพันองค์กรหรือสถาบันการเมือง รัฐธรรมนูญในฉบับต่อๆ มา จึงมีบทบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังจะได้อธิบายต่อไป

2. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่และผลงาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 7 ฉบับ บัญญัติจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ได้รับแต่งตั้งแต่ละคณะได้มีผลงานการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญไว้ ดังต่อไปนี้

2.1 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
 มาตรา 89 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการคนหนึ่งและตุลาการอีกสี่คน” วรรคสองบัญญัติว่า “ให้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้ง เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน เพราะเหตุที่สภาผู้แทนหมดอายุหรือถูกยุบ” รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เพียงพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามความเห็นที่ศาลส่งให้พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 88) อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นฉบับแรกที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ใช้บังคับเพียงหนึ่งปีเศษ ก็ถูกยุบเลิกไปโดยการปฏิวัติ

2.2 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

มาตรา 168 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คน ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย” วรรคสองบัญญัติว่า “ประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ” รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามความเห็นที่ศาลส่งให้พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 179) แล้ว ยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนว่าสมาชิกภาพของสมาชิกแห่งสภานั้นคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 81)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2482 มีจำนวน 1 คณะ และนับเป็นคณะที่หนึ่ง ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) ประธานวุฒิสภา (เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ)
- (2) ประธานสภาผู้แทน (พระราชธรรมนิเทศ)
- (3) ประธานศาลฎีกา (พระยาถัดพลีธรรมประคัลภ์)
- (4) อธิบดีศาลอุทธรณ์ (พระมนูเวทย์วิมลนาท)
- (5) อธิบดีกรมอัยการ (หลวงอรรรถปรีชาชูปการ)

ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2492

จำนวน 4 คน

- (6) พระยาเทพวิฑูร (พระยาเทพวิฑูรถึงแก่นิจกรรม รัฐสภาได้แต่งตั้งพระยาอัครราชทรงสิริแทน)
- (7) พระยาศรีวิสารวาจา
- (8) หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช
- (9) พระยาอรรถการีย์นิพนธ์

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะนี้ได้พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและมีคำวินิจฉัย จำนวน 4 คำวินิจฉัย คือ

- (1) คำวินิจฉัยที่ ต.1/2494 ลงวันที่ 4 มกราคม พุทธศักราช 2494 เรื่อง ศาลจังหวัดสมุทรปราการเห็นว่า มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ไม่ขัดต่อบทรัฐธรรมนูญ มาตรา 29

(2) คำวินิจฉัยที่ ต.2/2494 ลงวันที่ 4 มกราคม พุทธศักราช 2494 เรื่อง ศาลจังหวัด พัทลุง เห็นว่า มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ขัดต่อบทรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคแรก สรุปได้ดังนี้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวางหลักและวินิจฉัยความในมาตรา 30 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” มีความหมายเพียงว่าในคดีอาญาทั้งปวงต้องถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าโจทก์จะมี พยานหลักฐานมาหักล้างข้อสันนิษฐานนั้นได้ ฉะนั้นกฎหมายใดที่บัญญัติว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความ ผิดเสียแต่เบื้องต้นทีเดียว บทกฎหมายนั้นก็ย่อมขัดต่อบทรัฐธรรมนูญมาตรานี้ และจะใช้บังคับมิได้ แต่ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดอยู่ในวงการเล่นอันขัดต่อบท แห่งพระราชบัญญัตินี้หรือขัดต่อข้อความในกฎกระทรวงหรือใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเล่นด้วย เว้นแต่ผู้ซึ่งเพียงแต่ดูการเล่นในงานรื่นเริงสาธารณะหรือในงานนันทนาการ หรือในที่สาธารณะสถาน” หาได้มีความบัญญัติไว้เช่นนั้นไม่ กล่าวคือ คงต้องสันนิษฐานอยู่ว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยยังไม่มีความผิดจนกว่าโจทก์จะนำสืบได้ว่าจำเลยได้เข้าไปอยู่ในวงเล่นการพนันจึงเป็นอัน ฟังได้ว่าในกรณีเช่นนี้มีได้มีการสันนิษฐานใดๆ ในเบื้องต้นก่อนที่โจทก์นำพยานมาสืบอันจะทำให้ขัดกับ ความในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่กฎหมายสันนิษฐานก็เป็นการสันนิษฐานภายหลังจากที่โจทก์ได้นำ พยานหลักฐานมาสืบแล้ว การสันนิษฐานเช่นนี้ไม่เป็นการขัดต่อบทรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 แต่อย่างใดเลย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ไม่ขัดต่อบทรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

(3) คำวินิจฉัยที่ ต.3/2494 ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2494 เรื่อง ศาลฎีกาเห็นว่าบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 มาตรา 13 ทวิ (1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช บัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 มาตรา 6 เฉพาะที่ให้บริบทของบุคคลอื่นที่มี มิได้รู้เห็นในการกระทำผิดด้วยนั้น ขัดต่อบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติในมาตรา 13 ทวิ (1) แห่งพระราช บัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 มาตรา 6 เฉพาะที่ให้บริบทของบุคคลอื่นที่มีได้รู้เห็นในการกระทำผิดด้วยนั้น เป็น การขัดต่อบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 และบทบัญญัติโดยเฉพาะดังกล่าวนี้ จึงใช้บังคับ

มิได้ตามความในมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹

(4) คำวินิจฉัยที่ 1/2494 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2494 เรื่อง นายฉ่ำ จำรัสเนตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (จังหวัดนครศรีธรรมราช) ถูกกล่าวหาว่าวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญส่วนมากลงมติวินิจฉัยว่า นายฉ่ำไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ สมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สิ้นสุดลงให้ยกคำร้อง กล่าวหาเสีย²

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะที่หนึ่งพ้นจากตำแหน่งเพราะมีการปฏิบัติ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494

2.3 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 106 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการและบุคคลอื่นอีกสามคน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ” วรรคสองบัญญัติว่า “ประธานศาลฎีกา เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ” รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เพียงพิจารณา วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามความเห็นที่ศาลส่งให้พิจารณา วินิจฉัย (มาตรา 114)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มีจำนวน 3 คณะ และนับเป็นคณะที่สองถึงคณะที่สี่ ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

คณะที่สอง

- (1) ประธานศาลฎีกา (พระมนูเวทย์วิมลนาท)
- (2) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (หลวงจำรูญเนติศาสตร์)
- (3) อธิบดีกรมอัยการ (หลวงอรรถปริชาชนูปการ)

ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2495 จำนวน 3 คน

- (4) พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112-119

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 174-177

(5) พระนิติธารณ์พิเศษ (พระนิติธารณ์พิเศษถึงแก่อนิจกรรม สภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งพระยาลัดพลีธรรมประคัลภ์แทน)

(6) นายเสริม วินิจฉัยกุล

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะนี้ไม่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเพราะมีการเปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2500

คณะที่สาม

(1) ประธานศาลฎีกา (พระมนูเวทย์วิมลนาท)

(2) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (หลวงจำรูญเนติศาสตร์)

(3) อธิบดีกรมอัยการ (หลวงอรรถปรีชาชูปการ)

ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร แต่งตั้งเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2500 จำนวน 3 คน

(4) พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์

(5) พระยาลัดพลีธรรมประคัลภ์

(6) นายเสริม วินิจฉัยกุล

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะนี้ไม่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเพราะมีการเปิดสมัยประชุมครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2501

คณะที่สี่

(1) ประธานศาลฎีกา (พระมนูเวทย์วิมลนาท) (พระมนูเวทย์วิมลนาทพ้นจากตำแหน่งประธานศาลฎีกาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พระยาบัณฑิตสิทธิศฤงคารเป็นประธานศาลฎีกาแทน เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2501)

(2) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (หลวงจำรูญเนติศาสตร์)

(3) อธิบดีกรมอัยการ (หลวงอรรถปรีชาชูปการ)

ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2501 จำนวน 3 คน

(4) พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์

(5) พระยาอรรธการีโยนิพนธ์

(6) พระยาอัครราชทรงสิริ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะนี้ ได้พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและมีคำวินิจฉัยจำนวน 1 คำวินิจฉัย คือ คำวินิจฉัย ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2501 เรื่อง มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ หรือไม่สรุปได้ดังนี้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เห็นว่า คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม นอกจากมีอำนาจบริหารแล้วยังเป็นคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นให้มีอำนาจกระทำการได้อย่างศาล ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนั่นเอง แต่กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการทำการสอบสวนโดยมิได้บัญญัติให้ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความย่อมมีผลเป็นการบัญญัติกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาขึ้นใหม่ และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เพียงแต่ให้อำนาจการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเกี่ยวแก่กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินไว้แก่คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมเท่านั้น แต่ยังได้ให้อำนาจเหนือและยิ่งกว่าศาลเสียอีก นอกจากนี้ การจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดเกี่ยวแก่กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองอันเป็นกรณีพิพาทระหว่างบุคคล มีผลเป็นการตั้งบุคคลอื่นที่มีใช้ศาลให้อำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ให้คำวินิจฉัยไว้ว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 เป็นบทบัญญัติมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ใช้บังคับมิได้³

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะที่สี่ พ้นจากตำแหน่งเพราะมีการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501

2.4 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

มาตรา 164 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการและบุคคลอื่นอีกสี่คนซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย” วรรคสองบัญญัติว่า “ประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ” รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ 2 กรณี เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 คือ พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามความเห็นที่ศาลส่งให้พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 175) และพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 77)

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178 – 184

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีจำนวน 2 คณะ และนับเป็นคณะที่ห้าถึงคณะที่หก ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

คณะที่ห้า

- (1) ประธานวุฒิสภา (พันเอก นายวรการบัญชา)
- (2) ประธานศาลฎีกา (นายประกอบ หุตะสิงห์)
- (3) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (นายกำธร พันธูลภ)
- (4) อธิบดีกรมอัยการ (นายกมล วรรณประภา)

ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2511 จำนวน 3 คน

- (5) พระมณูเวทย์วิมลนาท
- (6) หลวงประกอบนิติสาร
- (7) พลโท สุข เปรมาวิน

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะนี้ไม่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเพราะมีการเปิดสมัยประชุมครั้งแรก หลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2512

คณะที่หก

- (1) ประธานวุฒิสภา (พันเอก นายวรการบัญชา)
- (2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (พลตรี ศิริ สิริโยธิน)
- (3) ประธานศาลฎีกา (นายประกอบ หุตะสิงห์)
- (4) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (นายกำธร พันธูลภ)
- (5) อธิบดีกรมอัยการ (นายสงวน ชูปัญญา)

ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2512 จำนวน

4 คน

- (6) พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์
- (7) หลวงประกอบนิติสาร (หลวงประกอบนิติสารถึงแก่กรรม รัฐสภาได้แต่งตั้งพระยาอรรถการีย์นิพนธ์ แทน)
- (8) พระมณูเวทย์วิมลนาท
- (9) พลโท สุข เปรมาวิน (พลโท สุข เปรมาวิน ถึงแก่กรรม รัฐสภาได้แต่งตั้งพลโทไสว ดวงมณี

แทน)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะนี้ได้พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและมีคำวินิจฉัยจำนวน 1 คำวินิจฉัย คือ คำวินิจฉัยที่ ต.1/2513 ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2513 เรื่องความในข้อ 1 และข้อ 2 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 43 แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความในข้อ 1 และข้อ 2 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 43 ตามที่ศาลแขวงอุบลราชธานีได้เสนอขึ้นมาขอให้พิจารณานั้นไม่แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 157 มาตรา 159 มาตรา 160 และมาตรา 27⁴

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะที่หก พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 เพราะมีการปฏิวัติ

2.5 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2517 มาตรา 218 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวนเก้าคน โดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตุลาการตามมาตรา 210 เป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละสามคน” วรรคสองบัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการตุลาการเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นลำดับแรกและแจ้งผลการเลือกต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเมื่อรัฐสภาได้เลือกแล้ว ให้แจ้งผลการเลือกต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เลือกแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อผู้ได้รับเลือกทั้งหมดกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ให้กระทำแล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสามบัญญัติว่า “ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญคนหนึ่งเป็นประธาน”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมากกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กล่าวคือ นอกจากอำนาจหน้าที่ 2 กรณี ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอีก 4 กรณี คือ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 224) พิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่ (มาตรา 188) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 151) และพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน (มาตรา 213)

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178-184

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีจำนวน 2 คณะ และนับเป็นคณะที่เจ็ดถึงคณะที่แปด ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

คณะที่เจ็ด

- (1) นายสัญญา ธรรมศักดิ์
- (2) นายประกอบ หุตะสิงห์
- (3) นายกำธร พันธุ์ลาภ
- (4) นายไพโรจน์ ชัยนาม
- (5) นายปราโมทย์ นาครทรรพ
- (6) นายประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์
- (7) นายจรรยาพันธ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา
- (8) นายสนิท วิไลจิตต์
- (9) พลโท ศุภกาญจน์ นิตินิริ

ลำดับที่ 1-3 คณะกรรมการตุลาการเป็นผู้เลือก ลำดับที่ 4-6 รัฐสภาเป็นผู้เลือก ลำดับ 7-9 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เลือก ตุลาการรัฐธรรมนูญลำดับที่ 1, 2 และ 7 ขอลาออก มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหลวงการุณย์นราทร หลวงวิชัยนิตินาถ และพันเอกถนัด คอมันตร์ เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญแทน

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะนี้ ไม่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะที่เจ็ด พ้นจากตำแหน่งเพราะมีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2519

คณะที่แปด

- (1) นายประมุข สุวรรณศรี
- (2) นายโชค จารุจินดา
- (3) นายทองคำ จารุเหตุ
- (4) นายเทียม ไชยนันท์
- (5) นายประสาธ สุขนธมาน
- (6) นายหยุด แสงอุทัย
- (7) นายอรรถ วิสุตร์โยธาภิบาล
- (8) นายยง เหลืองรังษี

(9) นายกมล วรรณประภา

ลำดับที่ 1-3 คณะกรรมการตุลาการเป็นผู้เลือก ลำดับที่ 4-6 รัฐสภาเป็นผู้เลือก ลำดับที่ 7-9 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เลือก

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะนี้ ไม่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะที่แปด พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เพราะมีการปฏิวัติ

2.6 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

มาตรา 184 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการและบุคคลอื่นอีกสี่คน ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ” วรรคสองบัญญัติว่า “ประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ” รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ 6 กรณี เช่นเดียวกับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (มาตรา 81 มาตรา 130 มาตรา 155 มาตรา 179 มาตรา 190 และมาตรา 191)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีจำนวน 4 คณะ และนับเป็นคณะที่เก้าถึงคณะที่สิบสอง ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

คณะที่เก้า

- (1) ประธานรัฐสภา (พลอากาศเอก หะริน หงสกุล)
- (2) ประธานศาลฎีกา (นายประพจน์ ธิระวัฒน์) (นายประพจน์ ธิระวัฒน์ พ้นจากตำแหน่ง ประธานศาลฎีกาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายบัญญัติ สุขิวง เป็นประธานศาลฎีกา แทน)
- (3) อธิบดีกรมอัยการ (นายประเทือง กิริติบุตร) (นายประเทือง กิริติบุตร พ้นจากตำแหน่ง อธิบดีกรมอัยการได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายสุจินต์ ทิมสุวรรณ เป็นอธิบดีกรมอัยการ แทน)

ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2522 จำนวน 4 คน

- (4) นายวิกรม เมลาพันธ์
- (5) พลโท สมิง ไตลังคะ
- (6) นายเสริม วินิจฉัยกุล
- (7) นายกมล วรรณประภา

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะนี้ได้พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและมีคำวินิจฉัย จำนวน 2 คำวินิจฉัย คือ

(1) คำร้องหมายเลขแดงที่ 1/2523 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม พุทธศักราช 2523 กรณี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 42 คน ขอให้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 ว่า สมาชิกภาพของนายประจวบ ตั้งชัยศักดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครราชสีมา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 103(4) หรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายประจวบ ตั้งชัยศักดิ์ ผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา เป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 94(1) ประกอบด้วยมาตรา 103 (4) และตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 19 สมาชิกภาพของนายประจวบ ตั้งชัยศักดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา จึงสิ้นสุดลง⁵

(1) คำร้องหมายเลขแดงที่ 1/2524 ลงวันที่ 8 มกราคม พุทธศักราช 2524 เรื่อง ความเป็นรัฐมนตรีของนายบรรหาร ศิลปอาชา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่สรุปได้ดังนี้

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 42 คน ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 ว่า นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกร้อง) เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 155 (3) โดยบิดาเป็นคนต่างด้าวเชื้อชาติและสัญชาติจีนและนายบรรหาร ยังมีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อันเป็นคุณสมบัติที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 19 (1) กำหนด คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องของผู้ร้อง คำชี้แจงของผู้ถูกร้อง เอกสารหลักฐานต่างๆ ในสำนวนคดี รวมทั้งพยานที่ผู้ร้องนำสืบแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกร้องสำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยสอบไล่ได้ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ใน พ.ศ. 2489 จึงถือว่าสอบไล่ได้ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 แล้ว ผู้ถูกร้องจึงมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19(1) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้อง มิได้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 155(3) และมาตรา 94(1) ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลง⁶

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120 -131

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132 - 146

ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเพราะมีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2526

คณะที่สิบ

(1) ประธานรัฐสภา (นายจารุบุตร เรืองสุวรรณ) (นายจารุบุตร เรืองสุวรรณ ถึงแก่อนิจกรรม รัฐสภาได้ลงมติเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นประธานรัฐสภาแทน)

(2) ประธานศาลฎีกา (นายบัญญัติ สุธีวะ) (นายบัญญัติ สุธีวะ พ้นจากตำแหน่งประธานศาลฎีกา ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายภิญโญ ธีรนิติ เป็นประธานศาลฎีกาแทน)

(3) อธิบดีกรมอัยการ (นายสุจินต์ ทิมสุวรรณ)

ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2526 จำนวน 4 คน

(4) นายวิกรม เมลาณนท์

(5) พลโท สมิง ไตลังคะ

(6) นายสัญญาชัย สัจจวานิช

(7) นายกมล วรรณประภา

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะนี้ได้พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและมีคำวินิจฉัย จำนวน 2 คำวินิจฉัย คือ

(1) คำวินิจฉัยที่ 1/2526 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2526 กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 36 คน ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 ว่า นายอดิศักดิ์ โภคกุลกานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี เป็นบุคคลขาดคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยให้ยกคำร้อง เนื่องจากสภาพแห่งคำร้องไม่ชัดเจนและไม่มีความสำคัญที่อาศัยเป็นหลักแห่งคำร้อง ไม่ชอบที่จะได้รับการพิจารณาต่อไปตามพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2522 มาตรา 11

(2) คำวินิจฉัยที่ 1/2528 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2528 กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 33 คน ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 ว่า สมาชิกภาพของนายสรารุช นิยมทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 103 (7) ตามมติของพรรคประชากรไทย หรือไม่

ในระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรขอลาออกจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อเท็จจริง

ดังกล่าวคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เห็นว่าผู้ถูกร้องจะขาดจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมติของพรรคประชากรไทยหรือไม่ก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกร้องได้ยื่นขอลาออกจากสมาชิกภาพต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคชาติไทยเช่นนี้ มีผลว่าสมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 103 (3) จึงเป็นกรณีที่ปรากฏต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่า สมาชิกภาพของนายสรารัฐ นิยมทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงก่อนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของนายสรารัฐ นิยมทรัพย์ สิ้นสุดลงหรือไม่ กรณีจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการพิจารณาต่อไป

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อาศัยอำนาจตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2522 จึงมีคำวินิจฉัยให้จำหน่ายคำร้องนี้เสีย

ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเพราะมีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2529

คณะที่สิบเอ็ด

(1) ประธานรัฐสภา (นายอุกฤษ มงคลนาวิน)

(2) ประธานศาลฎีกา (นายภิญโญ ธีรนิติ) (นายภิญโญ ธีรนิติ พ้นจากตำแหน่ง ประธานศาลฎีกาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายจำรัส เขมะจารุ เป็นประธานศาลฎีกาแทน)

(3) อธิบดีกรมอัยการ (นายสุจินต์ ทิมสุวรรณ) (นายสุจินต์ ทิมสุวรรณ พ้นจากตำแหน่ง อธิบดีกรมอัยการได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายโกเมน ภัทรภิรมย์เป็นอธิบดีกรมอัยการแทน)

ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2529 จำนวน 4 คน

(4) นายวิกรม เมลาลนนท์

(5) พลโท สมิง ไตลังคะ

(6) นายบัญญัติ สุชีวะ

(7) นายกมล วรรณประภา

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะนี้ได้พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและมีคำวินิจฉัยจำนวน 1 คำวินิจฉัย และมีคำสั่งให้จำหน่ายเรื่องพิจารณาอีก 1 เรื่อง คือ

(1) คำวินิจฉัยที่ 1/2529 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2529 กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 44 คน (ผู้ร้อง) ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายแคล้ว นรปติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา

103 เนื่องจากศาลมีคำพิพากษาให้ปรับนายแล้ว 1,000 บาท จำคุก 1 เดือน แต่ให้ยกโทษจำคุก และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี กรณีไม่ได้ยื่นรายการค่าใช้จ่ายให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดในการเลือกตั้งครั้งก่อน

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พิจารณาคำร้องของผู้ร้อง ค่าชี้แจงของผู้ถูกร้อง คำพิพากษาและคำสั่งของศาลในคดีดังกล่าวแล้ว มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าในวันที่ผู้ถูกร้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่นนั้น ผู้ถูกร้องอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษาหรือไม่ เห็นว่าผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น ครั้งนี้เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ศาลแขวงขอนแก่นได้พิพากษาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2528 ว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 34 ให้ลงโทษตามมาตรา 87 เมื่อลดโทษและยกโทษจำคุกแล้ว คงปรับ 1,000 บาท กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดห้าปี โดยมีคำพิพากษาว่าให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2528 ซึ่งเมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 188 หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 ล้วนบัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีผล หรือให้ถือว่าผูกพัน คู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่งนับตั้งแต่วันที่ได้อ่านในศาลโดยเปิดเผยเป็นต้น หรือนับตั้งแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนั้น คำพิพากษาที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องย่อมมีผลตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2528 มีใช้วันที่ 23 กรกฎาคม 2522 อันเป็นวันครบกำหนดสามเดือนที่มีได้ยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งครั้งก่อน

ปัญหาต่อไปที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัย คือ ผู้ถูกร้องอ้างว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นแจ้งว่าผู้ถูกร้องไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนี้ ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดขอนแก่น ศาลได้มีคำสั่งให้รับผู้ถูกร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงฟังเป็นยุติได้ว่าในวันที่ผู้ถูกร้องยื่นใบสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ถูกร้องมีสิทธิสมบูรณ์ทุกประการ ไม่อยู่ในข่ายต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าศาลจังหวัดขอนแก่นวินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 93(5) ที่บัญญัติว่า “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา” นั้นหมายความว่าต้องเป็นคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดแล้ว แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่ามาตราดังกล่าวมิได้บัญญัติว่าต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 87(10) และมาตรา 103(11) ซึ่งบัญญัติว่า “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก...” แสดงว่ามาตรา 93(5) ไม่ประสงค์จะต้องให้เป็นคำพิพากษาถึงที่สุด เพราะมีฉะนั้นก็จะบัญญัติให้ชัดเจนว่าเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 87(10) และมาตรา 103(11) ดังกล่าว ดังนั้น ข้อความที่ว่า “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา” ตามมาตรา 93(5) จึงมีความหมายว่าเป็น

คำพิพากษาของศาลใดก็ได้ที่มีคำพิพากษาเช่นนั้น เมื่อคำพิพากษาของศาลแขวงขอนแก่นให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดห้าปี มีผลตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2528 ดังนั้น ในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่นของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2529 ผู้ถูกร้องจึงเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 96(3) ประกอบด้วยมาตรา 93(5) ต่อมาคำพิพากษาของศาลแขวงขอนแก่นได้ถึงที่สุดแล้วโดยศาลแขวงขอนแก่นได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2529 ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายว่า ศาลแขวงขอนแก่นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและฟ้องของโจทก์ไม่เคลือบคลุมและศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลแขวงขอนแก่นในปัญหาข้อเท็จจริงที่ให้ลงโทษและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดห้าปี ฉะนั้นคำพิพากษานั้นถึงที่สุดแล้วในคดีดังกล่าวจึงมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ศาลแขวงขอนแก่นมีคำพิพากษา

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 103(5)⁷

(2) รายงานพิจารณาคำร้องหมายเลขดำที่ 1/2531 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 35 คน ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของนายสุทัศน์ ศรีรัตนพรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น นางสาวอุ้นเรือน อารีย์เอื้อ นายเวียง วรเชษฐ์ นายจรศักดิ์ ศรีสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด และนาย อารมณ พุ่มภริยพจนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรดิษฐ์ (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 103 (7) หรือไม่

ระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 ลงวันที่ 29 เมษายน 2531 ดังนั้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องทั้ง 5 คน จึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 103 (1) และตามพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2522 มาตรา 22 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงก่อนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัย...ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งจำหน่ายเรื่อง que ที่พิจารณาอยู่นั้นได้...”

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายเรื่อง que ที่พิจารณาอยู่นั้นเสีย⁸

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 156-164

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-53 และหน้า 165-166

ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเพราะมีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2531

คณะที่สิบสอง

(1) ประธานรัฐสภา (นายอุกฤษ มงคลนาวิน) (นายอุกฤษ มงคลนาวิน พ้นจากตำแหน่งประธานรัฐสภา รัฐสภาได้ลงมติเลือกร้อยตำรวจตรี วรรณ ชันชื้อ เป็นประธานรัฐสภาแทน)

(2) ประธานศาลฎีกา (นายจำรัส เขมะจารุ) (นายจำรัส เขมะจารุ พ้นจากตำแหน่งประธานศาลฎีกา ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายอำนัศม์ คล้ายสังข์ เป็นประธานศาลฎีกาแทน)

(3) อธิบดีกรมอัยการ (นายโกเมน ภัทรภิรมย์)

ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2531 จำนวน 4 คน

(4) นายสมภพ โหตระกิตย์ (นายสมภพ โหตระกิตย์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงพ้นจากตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ รัฐสภาได้ลงมติเลือกนายไพโรจน์ ชัยนาม เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญแทน)

(5) นายบัญญัติ สุชีวะ

(6) นายกมล วรรณประภา

(7) พลโท กมล เมธสุวรรณ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะนี้ ไม่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะที่สิบสองพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เพราะมีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน

2.7 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 200 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุดและผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ หรือสาขาวิชาศาสตร์อีกหกคน ซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละสามคน” วรรคสองบัญญัติว่า “ประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ” รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ นอกจาก 6 กรณี เช่นเดียวกับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และฉบับพุทธศักราช 2521 แล้ว ยังเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อีก 4 กรณี คือ

- พิจารณาวินิจฉัยว่าข้อบังคับของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาในเรื่องใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 155)
- พิจารณาวินิจฉัยความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าการตราพระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 172 วรรคหนึ่ง หรือไม่ (มาตรา 173)
- พิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 205)
- พิจารณาตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ (มาตรา 207)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังเพิ่มช่องทางให้นายกรัฐมนตรีเสนอคำร้องต่อประธานแห่งสภาใดสภาหนึ่งเพื่อขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่ (มาตรา 170)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีจำนวน 2 คณะ และนับเป็นคณะที่สืบสาม ถึงคณะที่สิบสี่ ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

คณะที่สิบสาม

(1) ประธานรัฐสภา (นายอุกฤษ มงคลนาวิน) (นายอุกฤษ มงคลนาวิน ได้ลาออกจากตำแหน่งประธานวุฒิสภา และวุฒิสภาได้ลงมติเลือกนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานวุฒิสภา ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา)

(2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายอาทิตย์ อุไรรัตน์)

(3) ประธานศาลฎีกา (นายสวัสดิ์ โชติพานิช) (นายสวัสดิ์ โชติพานิช พ้นจากตำแหน่งมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายประมาธ ชันชื้อ เป็นประธานศาลฎีกาแทน)

(4) อัยการสูงสุด (นายโกเมน ภัทรภิรมย์) (นายโกเมน ภัทรภิรมย์ พ้นจากตำแหน่งมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายโอภาส อรุณินท์ เป็นอัยการสูงสุดแทน ต่อมานายโอภาส พ้นจากตำแหน่ง มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายคณิต ฒ นคร เป็นอัยการสูงสุดแทน)

ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งวุฒิสภาแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2535 จำนวน 3 คน

(5) ศาสตราจารย์ บุญชนะ อุตตภากร

(6) พลโท สมิง ไตลังคะ

(7) นายโอวาท สุทธิวาทนฤพุมิ

ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร แต่งตั้ง เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2535 จำนวน 3 คน

(8) ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีวะ

(9) นายมงคล เปาอินทร์

(10) นายสุธี อากาศฤกษ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 โดยบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 86) และกำหนดองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเสียใหม่ โดยตัดประธานสภาผู้แทนราษฎรออกและเพิ่มตำแหน่งประธานวุฒิสภาเข้ามาแทน (มาตรา 200) นายมารุต บุณนาค ซึ่งเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรและนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งเป็นประธานวุฒิสภาอยู่ในขณะนั้น จึงเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาตามลำดับ ตามองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ที่แก้ไขยังคงข้อความเช่นเดิม สำหรับอำนาจหน้าที่ที่ยังคงกำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เพียงแต่ยกเลิกช่องทางที่ให้นายกรัฐมนตรีเสนอคำร้องต่อประธานแห่งสภาใดสภาหนึ่งเพื่อขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะนี้ได้พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและมีคำวินิจฉัย จำนวน 3 คำวินิจฉัย คือ

(1) คำวินิจฉัยที่ 1/2535 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2535 เรื่อง พระราชกำหนดที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 140 คน เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2535 พ.ศ. 2535 ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 172 ซึ่งไม่ถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 173 มิได้ให้สิทธิผู้เสนอความเห็นที่จะเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวนั้นไม่เป็นการฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 172 วรรคสอง⁹

(2) คำวินิจฉัยที่ 2/2535 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2535 เรื่อง พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็น

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 185 – 191

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 154 คน เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 ถึง วันที่ 21 พฤษภาคม 2535 พ.ศ. 2535 ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 172 วรรคหนึ่ง ทั้งคณะรัฐมนตรีก็ได้ประชุมปรึกษาหารือกันเพียงแต่ออกหนังสือเวียนแทนการเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติ

ในระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า得有พระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงมีปัญหว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยความเห็นนั้นต่อไปได้หรือไม่ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าอำนาจวินิจฉัยต่อไปได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความเห็นประกอบกับเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏมีเหตุการณ์และความรุนแรงเกิดขึ้น ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไข ย่อมจะนำไปสู่ความไม่ปลอดภัยของประเทศ ความไม่ปลอดภัยของประชาชนโดยทั่วกัน กล่าวคือ ความไม่ปลอดภัยสาธารณะได้ และการแก้ไขให้เกิดความสงบเรียบร้อยในกรณีนี้ได้ ก็จะเป็นการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะซึ่งอาจจะเกิดขึ้นต่อไปได้ การตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็เป็นวิธีที่แก้ไขเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นนั้นให้เรียบร้อยลงได้และให้เกิดความสามัคคีในประชาชนชาวไทย และเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติต่อไป ดังนั้น การตราพระราชกำหนดฉบับนี้ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะและเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 172 วรรคหนึ่ง ส่วนความเห็นที่คณะรัฐมนตรีมิได้มีการประชุมปรึกษา เพียงแต่ออกหนังสือเวียนในการออกพระราชกำหนดนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้เพราะรัฐธรรมนูญ ตรา 173 บัญญัติให้วินิจฉัยได้เฉพาะตามมาตรา 172 วรรคหนึ่งเท่านั้น

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 172 วรรคหนึ่ง¹⁰

(3) คำวินิจฉัยที่ 3/2535 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2535 เรื่องการตีความ มาตรา 172 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สรุปได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีมติว่ามีปัญหาที่จะต้องตีความตามรัฐธรรมนูญมาตรา 172 อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 207 คณะรัฐมนตรีจึงส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีมีการตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2535

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 192 – 201

แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวจะมีผลเกี่ยวกับพระราชกำหนดนิรโทษกรรม มาตรา 3 ที่มีสาระสำคัญว่า “ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง” เพียงใด

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา มาตรา 172 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติว่า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ข้อความที่ว่า “กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างใช้พระราชกำหนดนั้น” มีความหมายอย่างไร และมีผลเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 3 ของพระราชกำหนดนิรโทษกรรมที่ว่า “ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง” เพียงใดนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าข้อความที่ว่า “กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น” มีความหมายว่า กิจการใดๆ ไม่ว่าจะเป็ผลอันเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของพระราชกำหนด หรือการกระทำ ผลของการกระทำ ประโยชน์หรือสิ่งอื่นใดที่เกิดขึ้น ได้มีขึ้น หรือได้รับไปแล้ว อันเนื่องจากการปฏิบัติการตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนั้นนับตั้งแต่วันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดมีผล กิจการดังกล่าวนั้นย่อมเป็นกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น และโดยที่มาตรา 172 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติว่า การที่พระราชกำหนดตกไปไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ดังนั้นกิจการนั้นจึงไม่ถูกกระทบกระเทือน แม้ว่าพระราชกำหนดนั้นจะตกไป ส่วนปัญหาที่ว่าข้อความดังกล่าวมีผลเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 3 ของพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2535 เพียงใดนั้น มาตรา 3 ของพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติว่า “บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 และได้กระทำในระหว่างวันดังกล่าว ไม่ว่าได้กระทำในฐานะเป็นตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมายก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง” ฉะนั้นข้อความที่ว่ากิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น จึงมีผลว่า นับตั้งแต่วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นวันที่พระราชกำหนดฉบับนี้มีผลใช้บังคับ การกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 และได้กระทำในระหว่างวันดังกล่าว ถ้าการกระทำนั้นผิดกฎหมาย ผู้กระทำย่อมพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงไปทันที และการพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงนี้ย่อมมีอยู่ตลอดไปโดยไม่ถูกกระทบกระเทือนจากการที่พระราชกำหนดฉบับนี้ตกไปเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ เพราะพระราชกำหนดก็มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 172 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ว่า “- ฯลฯ-

พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และการที่พระราชกำหนดตกไปนั้น มาตรา 172 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็บัญญัติว่าไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดก็คือการพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงนั่นเอง หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้พระราชกำหนดไม่มีผลบังคับมาแต่ต้นก็จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดเจน ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 173 วรรคสามว่า “ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 172 วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่ต้น”¹¹

คณะที่สิบสี่

(1) ประธานรัฐสภา (นายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ) (นายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ พ้นจากตำแหน่ง มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา เป็นประธานรัฐสภา แทน)

(2) ประธานวุฒิสภา (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

(3) ประธานศาลฎีกา (นายประมาธ ชันชือ) (นายประมาธ ชันชือ พ้นจากตำแหน่งมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายศักดิ์ดา โหมกขมรรคกุล เป็นประธานศาลฎีกา แทน)

(4) อัยการสูงสุด (นายคณิต ณ นคร)

ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งวุฒิสภาแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2539 จำนวน 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2539 จำนวน 3 คน

(5) ศาสตราจารย์ มารุต บุนนาค

(6) ศาสตราจารย์ ประเทือง กิริติบุตร

(7) พลโท โกวิท มัชฌิมจันทร์

(8) ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุชีวะ

(9) ศาสตราจารย์โสภณ รัตนกร

(10) นายโอภาส อรุณินท์

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีคำวินิจฉัยอีก 2 คำวินิจฉัย ภายหลังจากได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในบทเฉพาะกาล มาตรา 320 บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นศาลรัฐธรรมนูญจนกว่าจะมีศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 202 - 206

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 ลงวันที่ 7 มกราคม 2541 เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255 สรุปได้ว่า “ในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255 วุฒิสภาได้พิจารณาบุคคลซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 5 คน แล้วมีมติให้ความเห็นชอบ จำนวน 4 คน และไม่ให้ความเห็นชอบ จำนวน 1 คน และวุฒิสภาได้มีหนังสือแจ้งให้ศาลฎีกาทราบ เพื่อให้ดำเนินการเลือกบุคคลอื่นเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่ ต่อมาศาลฎีกาได้มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาแจ้งว่าศาลฎีกามีความเห็นว่าคุณวุฒิสภาไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกประธานศาลฎีกาได้มีหนังสือที่ ยธ 0206/13158 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2540 แจ้งว่าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้มีมติให้ส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคุณวุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255(1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่

ก่อนพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาให้พิจารณาวินิจฉัย คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเบื้องต้น 2 เรื่อง คือ

1. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 320 ยังคงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในปัญหานี้หรือไม่เห็นว่า เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา 320 วรรคหนึ่งและวรรคสองนั้น ย่อมหมายความว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดนี้ยังคงต้องอยู่ต่อไป และต้องทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญไปจนกว่าจะได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับระยะเวลาสี่สิบห้าวัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 320 วรรคสอง นั้น เป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

2. คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาได้หรือไม่ แยกพิจารณาเป็น 3 ประเด็น คือ

2.1 ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นองค์กรตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ถือว่าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

2.2 การที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากเห็นว่า เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องระหว่างอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 องค์กร คือ วุฒิสภา กับที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังนั้น จึงมีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

2.3 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แล้วหรือไม่ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นได้ว่า ได้มีข้อโต้แย้งของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามมาตรา 255 แล้ว จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

สำหรับปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาส่งมานั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้แยกที่มาของบุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและได้กำหนดวิธีการเลือกไว้แล้ว โดยในมาตรา 255 (1) กำหนดว่าต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 5 คน ส่วนในมาตรา 255 (2) นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดด้วยวิธีลงคะแนนลับ และในมาตรา 255 (3) และ (4) คือ ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ซึ่งต้องดำเนินการคัดเลือกตามมาตรา 257 ดังนั้นจะเห็นว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1) และ (2) นั้น ได้รับเลือกมาแล้วตามกฎหมาย และไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่กำหนดให้วุฒิสภาทำการคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง วุฒิสภาคงมีแต่หน้าที่ถวายคำแนะนำตามมาตรา 255 วรรคหนึ่ง เท่านั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1)¹²

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2541 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2541 เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาและการคัดเลือกนายอูกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ สรุปได้ว่า “นายศรีอัมพร ศาลิกบุตร และ

¹² คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในรายงานของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญศึกษาวิเคราะห์อำนาจของวุฒิสภาในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541, กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ภาคผนวก 3 หน้า 1-41และโปรดศึกษารายงานการวิจัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ในภาคผนวก 2 หน้า 1-94

นายปัญญาพล เสน่ห์สังคม เป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคสอง และประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างว่าเป็นกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยในแนวทางเดียวกันว่า

1. คำว่า “ศาสตราจารย์” ตามความในมาตรา 256 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความหมายรวมถึงศาสตราจารย์พิเศษด้วย หรือไม่

2. ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า “ศาสตราจารย์” มิได้มีความหมายรวมถึง ศาสตราจารย์พิเศษ ขอให้วินิจฉัยว่า การเสนอชื่อ นายอุกฤษ มงคลนาวิน ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อวุฒิสภา และการที่วุฒิสภามีมติเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาคำฟ้องของนายศรีอัมพร ศาลิกบุตร และนายปัญญาพล เสน่ห์สังคม แล้วเห็นว่าโจทก์ทั้งสองได้ฟ้องคดีนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญมาตรา 28 วรรคสอง ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าว โจทก์จะฟ้องคดีต่อศาลได้ต่อเมื่อโจทก์ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ แต่ตามคำฟ้องของโจทก์ไม่ปรากฏว่าโจทก์ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่ประการใด คำฟ้องของโจทก์ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติของมาตรา 28 วรรคสอง โจทก์ไม่อาจอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวมาฟ้องจำเลยได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำฟ้องของโจทก์ทั้งสองไว้พิจารณา สำหรับคำฟ้องของประธานรัฐสภานั้น ที่ประชุมเห็นว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของวุฒิสภา และคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น การที่ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงถือว่าการร้องนี้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายอำนาจของประธานรัฐสภาที่จะกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ที่ประชุมจึงเห็นควรรับคำร้องไว้พิจารณาต่อไป

สำหรับปัญหาซึ่งประธานรัฐสภาส่งมานั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก คำว่า “ศาสตราจารย์” ตามความในมาตรา 256 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความหมายรวมถึงศาสตราจารย์พิเศษด้วยหรือไม่ ซึ่งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากเห็นว่า คำว่า “ศาสตราจารย์” นั้น เมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 แล้วเห็นได้ว่า

ตามมาตรา 34 ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 ได้กำหนดตำแหน่งคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นตำแหน่งทางวิชาการไว้ โดยมี ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์เท่านั้น นอกจากนั้นในมาตรา 35 ยังได้กำหนดที่มาของศาสตราจารย์ไว้ว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ได้นั้น จะต้องมีการเสนอชื่อโดยคณาจารย์ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยประกอบกับจะต้องเป็นผู้มีคุณวุฒิ ความสามารถทางการสอนและมีผลงานทางวิชาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และเมื่อได้พิจารณาตามความในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 แล้วเห็นว่า การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ กฎทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ได้กำหนดให้การแต่งตั้ง “ศาสตราจารย์” ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) กำหนด ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ บุคคลนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาคัดเลือกจากสภามหาวิทยาลัย และต้องเป็นไปตามที่กฎทรวงกำหนดด้วย

สำหรับตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษนั้น ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 มาตรา 37 บัญญัติว่า “ศาสตราจารย์พิเศษนั้นจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นอาจารย์พิเศษในวิชาที่ผู้ผู้นั้นมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ โดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย” และในวรรคสองได้บัญญัติว่า “คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์พิเศษให้กำหนดเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัย” ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็น “ศาสตราจารย์พิเศษ” นั้นจะเป็นหรือเคยเป็นอาจารย์พิเศษของมหาวิทยาลัยก็ได้แต่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยกำหนดไว้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า ตำแหน่งศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษนั้น มีที่มาที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิงและนอกจากนี้ยังเป็นตำแหน่งที่ต่างกันด้วย ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (3) ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่า “ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” แล้ว คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากจึงเห็นว่า คำว่า “ศาสตราจารย์” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว หมายถึงเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในตำแหน่ง “ศาสตราจารย์” เท่านั้น มิได้หมายความรวมถึง “ศาสตราจารย์พิเศษ” ด้วย

ประเด็นที่สอง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากเห็นว่าเมื่อที่ประชุมได้มีมติวินิจฉัยว่า คำว่า “ศาสตราจารย์” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (3) มิได้มีความหมาย

รวมถึง “ศาสตราจารย์พิเศษ” ด้วยแล้ว ดังนั้น การพิจารณาเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน โดยอาศัยคุณสมบัติที่เป็น “ศาสตราจารย์พิเศษ” เพื่อได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 256 (3) เฉพาะกรณีดังกล่าว ซึ่งได้วินิจฉัยไว้แล้วข้างต้น”¹³

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ส่วนใหญ่มีองค์ประกอบที่ผูกพันกับองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย 2 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ กล่าวคือเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง เช่น ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา เป็นต้น ส่วนตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสวส่วนหนึ่งก็มาจากการเลือกตั้งขององค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน คือ รัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้กระทำหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจนเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

3. ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.1 องค์ประกอบและการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตุลาการ กำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยศาล เรียกชื่อว่า ศาลรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 255 บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ คนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ห้าคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวนห้าคน

¹³ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2541 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2541 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ ๘ ก วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2541

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวนสามคน ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 กำหนดวิธีการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 255 (3) และ (4)

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 คน เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2541 โดยมีนายเชาวน์ สายเชื้อ เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดนี้ได้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 ต่อมาเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2543 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน ซึ่งได้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2543 คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 5 คน

- (1) นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
- (2) นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
- (3) นายมงคล สระฐาน
- (4) นายอุระ หวังอ้อมกลาง
- (5) นายจุมพล ฌ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน

(6) ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ (ศาสตราจารย์ ดร.กระมล พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2548 ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติเลือกและได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทน เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2549)

- (7) นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน 5 คน

- (8) ศาสตราจารย์ ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์ (ศาสตราจารย์ ดร. โกเมน พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

วันที่ 1 มีนาคม 2544 เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายศักดิ์ เตชะชาญ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2544

(9) นายประเสริฐ นาสกุล (นายประเสริฐ พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2544 เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายจิระ บุญพจนสุนทร เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แทน เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2545

(10) ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินัทธ์ประภาส (ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายมานิต วิทยาเต็ม เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2546)

(11) พลโท จุล อติเรก (พลโท จุล พ้นจากตำแหน่งตามบทเฉพาะกาล มาตรา 322 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แทน เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2546)

(12) นายสุจินดา ยงสุนทร (นายสุจินดา พ้นจากตำแหน่งตามบทเฉพาะกาล มาตรา 322 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครไวจน์ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทน เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2546)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน

(13) นายเชาวน์ สายเชื้อ (นายเชาวน์ พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทน เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2543 ต่อมา ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต พ้นจากตำแหน่งตามบทเฉพาะกาล มาตรา 322 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายนพดล เสงเจริญ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2547)

(14) ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมทวณิช (ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2543 เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2543 ต่อมาศาสตราจารย์ ดร. อมร พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบ

เจ็ดสิบปีบริบูรณ์ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2546 เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายอภัย จันทนจุลกะ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2547)

(15) ศาสตราจารย์ อนันต์ เกตุวงศ์ (ศาสตราจารย์ อนันต์ พ้นจากตำแหน่งตามบทเฉพาะกาลมาตรา 322 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2546

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดนี้ มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 คน คือ

- (1) นายเชาวน์ สายเชื้อ ระหว่างวันที่ 11 เมษายน 2541 – 23 ธันวาคม 2542
- (2) นายประเสริฐ นาสกุล ระหว่างวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2543 – 8 กันยายน 2544
- (3) ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาศ ระหว่างวันที่ 14 มีนาคม 2545 – 3 ตุลาคม 2545
- (4) ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ระหว่างวันที่ 28 มีนาคม 2546 – 7 พฤษภาคม 2548
- (5) นายอูระ หวังอ้อมกลาง ระหว่างวันที่ 3 สิงหาคม 2549 – 19 กันยายน 2549

3.2 อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยยังคงอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ตัดอำนาจหน้าที่ออก 2 กรณี คือ การพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน และการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาคือที่ต้องตีความรัฐธรรมนูญ และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่อีก 8 กรณีคือ

- พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา 47 วรรคสาม)
- พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตาม

รัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 63)

- พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คัดค้านวามติของพรรคการเมืองที่ให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม หรือไม่ (มาตรา 118 วรรคหนึ่ง (8))

- พิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่ (มาตรา 142)

- พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่ (มาตรา 180)

- พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 198)

- พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

- พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ (มาตรา 295)

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นด้วย เช่น การวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องของผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 17) พิจารณาคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกรณีจะมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองหรือไม่ เป็นต้น (มาตรา 65 และมาตรา 66)

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว อาจจัดเป็นกลุ่มได้ 7 กลุ่ม ดังนี้
กลุ่มที่หนึ่ง คือ อำนาจในการควบคุมร่างกฎหมายและกฎหมาย รวมทั้งข้อบังคับการประชุม
ของทั้งสองสภา มิให้ขัดรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 มาตรา 219 มาตรา 262
มาตรา 263 และมาตรา 264

กลุ่มที่สอง คือ อำนาจในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตาม
รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

กลุ่มที่สาม คือ อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการภายในของสภานิติบัญญัติ โดยเฉพาะ
การควบคุมมิให้มีการเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันกับร่างกฎหมายที่วุฒิสภายับยั้ง และการแปร
ญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีผลทำให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนไม่ทางตรงหรือ
ทางอ้อมในการใช้งบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 177 และมาตรา 180

กลุ่มที่สี่ คือ อำนาจในการวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี หรือ
กรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 96 มาตรา 142 และมาตรา 216

กลุ่มที่ห้า คือ อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของ
พรรคการเมือง โดยเฉพาะที่วามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา 47 วรรคสาม และมาตรา 118(8) รวมทั้ง อำนาจหน้าที่ที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง อาทิ การยุบพรรคการเมือง

กลุ่มที่หก คือ อำนาจวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่น หรือจงใจยื่นบัญชี
แสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อันจะทำให้ผู้นั้น
พ้นจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองห้าปี ตามมาตรา 295

กลุ่มที่เจ็ด คือ อำนาจคุ้มครองรัฐธรรมนูญมิให้ถูกล้มล้างตามมาตรา 63

3.3 ผลงาน

ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ
นับตั้งแต่คำวินิจฉัยที่ 1/2541 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2541 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาล
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญจนถึงคำวินิจฉัยสุดท้าย คือ คำวินิจฉัยที่

16-17/2549 ลงวันที่ 7 กันยายน 2549 เรื่อง พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 48 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 และมาตรา 41 หรือไม่ รวมทั้งสิ้น 469 คำวินิจฉัย โดยแยกเป็น คำวินิจฉัยในแต่ละปี ดังนี้

| | |
|-----------|---------------------|
| พ.ศ. 2541 | จำนวน 16 คำวินิจฉัย |
| พ.ศ. 2542 | จำนวน 54 คำวินิจฉัย |
| พ.ศ. 2543 | จำนวน 64 คำวินิจฉัย |
| พ.ศ. 2544 | จำนวน 51 คำวินิจฉัย |
| พ.ศ. 2545 | จำนวน 64 คำวินิจฉัย |
| พ.ศ. 2546 | จำนวน 52 คำวินิจฉัย |
| พ.ศ. 2547 | จำนวน 88 คำวินิจฉัย |
| พ.ศ. 2548 | จำนวน 63 คำวินิจฉัย |
| พ.ศ. 2549 | จำนวน 17 คำวินิจฉัย |

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยโดยจำแนกตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละปี ปรากฏตาม ตารางดังนี้

ผลการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

| ปี พ.ศ. | ม. 47 | ม. 63 | ม. 96 | ม. 118 (8) | ม. 142 | ม. 177 | ม. 180 | ม. 198 | ม. 216 | ม. 219 | ม.262 | | ม. 263 | ม. 264 | ม. 266 | ม. 295 | พรบ.พรรคการเมือง | รวม |
|---------|-------|-------|-------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|---|--------|--------|--------|--------|------------------|-----|
| | ว. 3 | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | | | | | | | |
| 2541 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 2 | - | - | 6 | 6 | - | 1 | 16 |
| 2542 | - | - | 1 | 1 | - | - | - | - | 1 | - | 3 | 1 | - | 35 | 8 | - | 4 | 54 |
| 2543 | 1 | - | - | - | - | - | - | 1 | - | - | 2 | 3 | - | 32 | 13 | 7 | 5 | 64 |
| 2544 | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 1 | - | - | - | - | 25 | 2 | 3 | 18 | 51 |
| 2545 | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | - | 1 | - | - | 30 | 4 | 9 | 19 | 64 |
| 2546 | - | - | - | - | - | - | 1 | 4 | - | 1 | - | - | - | 21 | 8 | 5 | 12 | 52 |
| 2547 | 1 | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 2 | - | - | - | 62 | 5 | 5 | 12 | 88 |
| 2548 | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | - | 1 | - | - | 48 | 3 | - | 10 | 63 |
| 2549 | - | - | 1 | - | 1 | - | - | 1 | 1 | - | 1 | - | - | 6 | 2 | - | 4 | 17 |
| รวม | 2 | - | 2 | 1 | 1 | - | 1 | 11 | 3 | 4 | 10 | 4 | - | 265 | 51 | 29 | 85 | 469 |

จากตารางดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2541 ถึง กันยายน 2549 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 เป็นจำนวนมากที่สุดถึง 265 คำวินิจฉัย รองลงมาคือ มาตรา 266 จำนวน 51 คำวินิจฉัย มาตรา 295 จำนวน 29 คำวินิจฉัย มาตรา 262 จำนวน 14 คำวินิจฉัย มาตรา 198 จำนวน 11 คำวินิจฉัย มาตรา 219 จำนวน 4 คำวินิจฉัย มาตรา 216 จำนวน 3 คำวินิจฉัย มาตรา 47 วรรคสามและมาตรา 96 มาตราละ 2 คำวินิจฉัย มาตรา 118(8) มาตรา 142¹⁴ และมาตรา 180 มาตราละ 1 คำวินิจฉัย ส่วนอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่เคยมีคำวินิจฉัย มีจำนวน 3 กรณี คือ

(1) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 63 กรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 177 กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ หรือไม่

(3) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 263 กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ส่วนคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีจำนวน 85 คำวินิจฉัย ซึ่งแยกเป็นมาตราต่างๆ ได้ ดังนี้

- มาตรา 17 จำนวน 2 คำวินิจฉัย

¹⁴ คำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 142 นี้ เป็นกรณีที่ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามสิบห้าคนที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้ว (แต่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเนื่องจากคำร้องไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 142

- มาตรา 33 ประกอบมาตรา 17 จำนวน 2 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (1) จำนวน 5 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (2) จำนวน 1 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (3) จำนวน 4 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 25 จำนวน 1 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 26 จำนวน 6 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 29 จำนวน 39 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 35 จำนวน 7 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 62 จำนวน 9 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 25 และมาตรา 26 จำนวน 2 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 26 และมาตรา 62 จำนวน 1 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 29 และมาตรา 35 จำนวน 2 คำวินิจฉัย
- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 35 และมาตรา 62 จำนวน 3 คำวินิจฉัย
- มาตรา 73 จำนวน 1 คำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับตั้งแต่วันที่ 11 เมษายน 2541 และได้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ จนถึงวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งเป็นวันที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ และได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง และให้ศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง พร้อมกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงสิ้นสุดบทบาทนับตั้งแต่บัดนั้น รวมระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ทั้งสิ้น 8 ปี 5 เดือน 8 วัน

4. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1 องค์ประกอบและการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง และศาลรัฐธรรมนูญ

สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 โดยมาตรา 35 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธาน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนห้าคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ”

ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดได้ประชุมใหญ่และดำเนินการเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2549 ทำให้มีบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งครบถ้วนเรียบร้อยตามองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีประกาศ เรื่องรายชื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2549 ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2549 ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. นายปัญญา ถนอมรอด ประธานศาลฎีกา เป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายวิรัช ลิ้มวิชัย ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา แทนนายปัญญา ถนอมรอด ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2550 พร้อมทั้งดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

2. นายอัคราทร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นรองประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

3. หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ

4. นายสมชาย พงษ์ธา ผู้พิพากษาศาลฎีกา เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ

5. นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ

6. นายธานีศ เกศวพิทักษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ

7. นายนุรักษ์ มาประณีต ผู้พิพากษาศาลฎีกา เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ

8. นายเจริญ ทัศนธรรม ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ
9. นายวิชัย ชื่นชมพูนุท ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 จนกระทั่งมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ แต่บทเฉพาะกาล มาตรา 300 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานศาลรัฐธรรมนูญ แต่ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกตามมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 คงดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดนี้ จึงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

4.2 อำนาจหน้าที่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 วรรคหนึ่งและวรรคสี่ โดยมาตรา 35 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ...” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงมีดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน 3 ฉบับ คือ

(1.1) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17

(1.2) การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมาตรการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2542 มาตรา 34

(1.3) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. 2541

- การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองกรณีที่ไม่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 17) และกรณีที่ไม่รับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง หรือรายการที่ต้องจดทะเบียนกับนายทะเบียน (มาตรา 33)

- การสั่งให้พรรคการเมืองระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำอันอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง (มาตรา 27)

- การวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา 28)

- การสั่งให้ยุบพรรคการเมือง (มาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67)

(2) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

(3) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่โอนมาจากคดีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดนี้เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น จึงมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 ซึ่งเป็นวันที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ

4.3 ผลงาน

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่คำวินิจฉัยที่ 1-2/2550 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ มีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้าและพรรคประชาธิปัตย์จนถึงคำวินิจฉัยสุดท้าย คือ คำวินิจฉัยที่ 4/2551 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 รวมทั้งสิ้น 30 คำวินิจฉัย โดยในปี พ.ศ. 2550 มีจำนวน

26 คำวินิจฉัย และในปี พ.ศ. 2551 จำนวน 4 คำวินิจฉัย ซึ่งจำแนกตามอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จำนวน 5 คำวินิจฉัย

(2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 34 จำนวน 10 คำวินิจฉัย

(3) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จำนวน 12 คำวินิจฉัย ซึ่งแยกเป็นมาตราต่างๆ ได้ดังนี้

- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 26 จำนวน 1 คำวินิจฉัย

- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 29 จำนวน 2 คำวินิจฉัย

- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 35 จำนวน 2 คำวินิจฉัย

- มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 62 จำนวน 2 คำวินิจฉัย

- มาตรา 67 ประกอบมาตรา 66(1)(2)(3) ประกอบประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 ข้อ 3 จำนวน 5 คำวินิจฉัย

(4) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141 จำนวน 3 คำวินิจฉัย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 300 วรรคหนึ่ง จนกระทั่งได้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงสิ้นสุดบทบาทนับตั้งแต่บัดนั้น

5. ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5.1 องค์ประกอบและการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ เป็นองค์กรตุลาการ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 204 บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง

แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสามคน
- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภาขานิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวนสองคน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภาข้าราชการ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวนสองคน

ในกรณีที่ไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้รับเลือกตาม (1) หรือ (2) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี

ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 206 กำหนดวิธีการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 204 (3) และ (4)

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2551 โดยมีนายชัชชวลร เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดนี้ได้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2551 คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 3 คน

- (1) นายนุรักษ์ มาประณีต

(2) นายชัช ชลวร

(3) นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
จำนวน 2 คน

(4) นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

(5) นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน 2 คน

(6) นายสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

(7) นายเจริญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือสังคมศาสตร์
อื่น จำนวน 2 คน

(8) นายเฉลิมพล เอกอรุ

(9) นายสุพจน์ ไข่มุกด์

5.2 อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยยังคงอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้ แต่ตัดอำนาจหน้าที่ออก 1 กรณี และเพิ่มอำนาจหน้าที่อีก 5 กรณี คือ

5.2.1 อำนาจหน้าที่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ยังคงกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(1) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา 65 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

(2) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ

(3) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ตามมาตรา 91 ของรัฐธรรมนูญ

(4) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คัดค้านว่ามติของพรรคการเมืองที่ให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นมีลักษณะเป็นการขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา 106 (7) ของรัฐธรรมนูญ

(5) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยบยั้งไว้ ตามมาตรา 140 และมาตรา 149 ของรัฐธรรมนูญ

(6) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา 150 ของรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 151 ของรัฐธรรมนูญ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 154 ของรัฐธรรมนูญ

(7) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 155 ของรัฐธรรมนูญ

(8) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ มีการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามมาตรา 168 วรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญ

(9) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามมาตรา 182 ของรัฐธรรมนูญ

(10) คดีที่ขอให้วินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่ง

หรืออารคสอง ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามมาตรา 185 ของรัฐธรรมนูญ

(11) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร จะใช้บังคับแก่คดีใด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญ

(12) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ตั้งแต่สอง องค์กรขึ้นไป ตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ

(13) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม ตามมาตรา 233 ของรัฐธรรมนูญ

(14) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 245 (1) ของรัฐธรรมนูญ

(15) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้เป็นอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิก วุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103

5.2.2 อำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(1) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ตามมาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่นี้ แม้จะเป็นอำนาจหน้าที่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (2) ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดเป็นบทบัญญัติบังคับให้ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย จึงแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาตามจำนวนสมาชิกที่รัฐธรรมนูญกำหนดเสียก่อน

(2) คดีที่ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่า หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต ไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือ มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้าน

การค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ

(3) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญ

(4) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยสั่งยุบพรรคการเมืองที่ถือว่ากระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง ตามมาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญ

(5) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ของรัฐธรรมนูญ

5.2.3 อำนาจหน้าที่เดิมของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น คือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 263

5.3 ผลงาน

ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่เข้ารับหน้าที่ภายหลังถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2551 มีคำวินิจฉัยแรกคือ คำวินิจฉัยที่ 5/2551 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2551 เรื่องประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549

พ.ศ. 2550 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ จนถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2553 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยรวมทั้งสิ้น 59 คำวินิจฉัย โดยในปี พ.ศ. 2551 จำนวน 23 คำวินิจฉัย ปี พ.ศ. 2552 จำนวน 20 คำวินิจฉัย และในปี พ.ศ.2553 จำนวน 16 คำวินิจฉัย ซึ่งจำแนกตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 91 จำนวน 5 คำวินิจฉัย

(2) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 จำนวน 2 คำวินิจฉัย

(3) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 จำนวน 4 คำวินิจฉัย แยกเป็นกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมกันเข้าชื่อเสนอความเห็น จำนวน 3 คำวินิจฉัย และกรณีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ส่งความเห็นจำนวน 1 คำวินิจฉัย

(4) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการมี การเสนอ การแปรญัตติหรือ การกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการมีส่วน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคเจ็ด จำนวน 2 คำวินิจฉัย

(5) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 จำนวน 4 คำวินิจฉัย แยกเป็น กรณีตามมาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 267 จำนวน 2 คำวินิจฉัย กรณีตามมาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 269 จำนวน 1 คำวินิจฉัย และกรณีตามมาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 268 และมาตรา 266 (1) จำนวน 1 คำวินิจฉัย

(6) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดเป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 จำนวน 1 คำวินิจฉัย

(7) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตาม

กฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 จำนวน 2 คำวินิจฉัย

(8) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารจะใช้บังคับแก่คดีใด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 จำนวน 29 คำวินิจฉัย

(9) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) จำนวน 1 คำวินิจฉัย

(10) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งยุบพรรคการเมืองที่ถือว่ากระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 94 (1) (2) มาตรา 95 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103 จำนวน 3 คำวินิจฉัย

(11) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จำนวน 6 คำวินิจฉัย ซึ่งแยกเป็นมาตราต่างๆ ได้ ดังนี้

- มาตรา 93 ประกอบมาตรา 42 วรรคสอง จำนวน 1 คำวินิจฉัย

- มาตรา 93 ประกอบมาตรา 82 จำนวน 1 คำวินิจฉัย

- มาตรา 93 ประกอบมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 28 วรรคสอง (5) จำนวน 1 คำวินิจฉัย

- มาตรา 93 ประกอบมาตรา 42 วรรคสองและมาตรา 82 จำนวน 2 คำวินิจฉัย

- มาตรา 94 และมาตรา 95 จำนวน 1 คำวินิจฉัย

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่จะปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญ มิให้มีการล่วงละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด

ของรัฐธรรมนูญมีผลบังคับอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม รัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดมั่นในหลักนิติรัฐจึงได้มีการกำหนดกลไกในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วยการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยแม้ว่าจะไม่มีวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว แต่จากหลักการแบ่งแยกอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และผลของการใช้อำนาจขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทำให้เกิดปัญหาจนมีการแก้ไขปัญหาด้วยการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ก็นับว่าเป็นเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ที่สำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองของไทยที่สะท้อนให้เห็นว่า หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญย่อมต้องบัญญัติควบคู่ไปกับองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อๆ มา ต่อเนื่องมาตลอดจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมีองค์ประกอบหลักที่ผูกพันอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ นั่นคือ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ รวมถึง อธิบดีกรมอัยการ หรืออัยการสูงสุด ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ รัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้มาจากการแต่งตั้งของรัฐสภาหรือไม่ ก็สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ผลของการกำหนดองค์ประกอบดังกล่าว ทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีการเปิดสมัยประชุมครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับตลอดมา เนื่องจากรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญและมอบหมายให้ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหรือสถาบันการเมือง ดังจะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่เริ่มต้นซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เพียง 2 กรณี คือ การวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามความเห็นที่ศาลส่งให้พิจารณาวินิจฉัยและการวินิจฉัยคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ขึ้นเป็น 6 กรณี และเป็น 10 กรณี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไม่ผูกพันอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการดังเช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เพียงแต่ให้มีจุดเกาะเกี่ยวกับองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยการ

กำหนดให้วุฒิสภามีส่วนในการเลือกตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กร การกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และต้องการให้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยจะต้องถึงที่สุดและเด็ดขาด และกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยต่อสาธารณชนเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้าฟังได้ รวมทั้งองค์กรนั้นจะต้องทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทอย่างเป็นอิสระ จึงกำหนดเป็นองค์กรตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ต่อเนื่องกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยยังคงกำหนดอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ตัดอำนาจหน้าที่ออก 2 กรณี คือ การวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน และกรณีการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร มีมติว่า กรณีมีปัญหาที่ต้องตีความรัฐธรรมนูญ แล้วเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่อีก 8 กรณี ความสำคัญขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญยังคงดำรงอยู่ตลอดมา แม้ภายหลังมีการปฏิรูปการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ก็ยังคงให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในช่วงเวลาการใช้บังคับรัฐธรรมนูญชั่วคราว ระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักการสำคัญที่กำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการก็ยังคงปรากฏอยู่ และกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยยังคงกำหนดอำนาจหน้าที่ต่อเนื่องกับศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ตัดอำนาจหน้าที่ออก 1 กรณี แล้วเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่อีก 5 กรณี จึงเห็นได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความต่อเนื่องยาวนาน มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่องมาตลอด นับถึงปัจจุบันเป็นเวลา 64 ปี ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือศาลรัฐธรรมนูญ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีอยู่อย่างจำกัดในช่วงระยะเวลาเริ่มต้นประกอบกับไม่มีหน่วยงานตุลาการที่เป็นอิสระ ดังเช่น ที่บัญญัติให้มีขึ้นกับศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นผลให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีผลการปฏิบัติงานไม่มากนัก อาจนับได้เพียง 15 คำวินิจฉัยและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อีก 2 คำวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติหน้าที่ของความเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูได้อย่างสมทบบาทโดยให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นมาใช้บังคับกับประชาชนขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้จำนวน 2 ฉบับและบทบาทในการกำกับพฤติกรรมของบุคลากรทางการเมืองด้วยการวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง จำนวน 2 คน รวมทั้งได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญต่อไป สำหรับศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีหน่วยงานตุลาการที่เป็นอิสระ คือ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่ของความเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูอย่างเต็มที่ที่มีผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ออกมาเป็นคำวินิจฉัยจำนวนมากซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 3 ประเภท คือ การกำกับพฤติกรรมของบุคลากรทางการเมือง การเสริมสร้างและรักษาเสถียรภาพของระบบการเมือง และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในแต่ละประเภทมีผลการปฏิบัติงานที่อาจกล่าวได้ว่า การกำกับพฤติกรรมของบุคลากรทางการเมือง เช่น การวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเฉพาะตัว การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยการถือหุ้นของรัฐมนตรี การดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัทหรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี รวมทั้งการตรวจสอบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเป็นจำนวนหลายคดีซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูในเรื่องดังกล่าว สำหรับการเสริมสร้างและรักษาเสถียรภาพของระบบการเมือง เช่น การคุ้มครองเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การขจัดบุคคลที่ไม่ได้มีเจตนารมณ์ในทางการเมืองแต่เข้ามารวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองด้วยประโยชน์ส่วนตัว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองเป็นจำนวนหลายคำวินิจฉัย ส่วนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การตรวจสอบความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ศาลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญส่งมาให้วินิจฉัย แม้คำวินิจฉัยส่วนใหญ่จะไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งย่อมาหมายความว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงละเมิดความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่หลายคำวินิจฉัย เช่น คำวินิจฉัยที่ 21/2546 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2546 ที่วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อสกุลบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 หรือคำวินิจฉัยที่ 24/ 2546 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2546 ที่วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม ขัดต่อหลักการนั่งพิจารณาคดีของศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 236 หรือคำวินิจฉัยที่ 45/2546 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2546 ที่วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 หรือคำวินิจฉัยที่ 25/2547 ลงวันที่ 15 มกราคม 2547 ที่วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และมาตรา 26 เฉพาะความหมายของ “เชื้อสุรา” ในส่วนที่หมายความถึงแป้งข้าวหมัก จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 50 หรือคำวินิจฉัยที่ 30/2548 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 ที่วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ.....มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ขัดต่อหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมายและจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 48 หรือคำวินิจฉัยที่ 11/2549 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2549 ที่วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ..... มาตรา 20 จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 และมาตรา 44 และคำวินิจฉัย ที่ 12/2552 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2552 ที่วินิจฉัยว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และมาตรา 43 รวมทั้งกรณี ที่ให้ความคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ

และเสรีภาพของประชาชนหรือเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ในกรณีตามคำวินิจฉัย
ที่ 15/2541 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2541 ที่วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 ที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุแห่งการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีเหตุ
อันสมควร เสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือก
ตั้งกำหนด โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68
และมาตรา 334 (1) จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา 6 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้วางหลักไว้ว่า การจำกัดสิทธิที่รัฐธรรมนูญ
กำหนดให้ตราเป็นกฎหมายนั้นเป็นอำนาจของรัฐสภา มิได้ให้อำนาจรัฐสภามอบอำนาจนั้นให้คณะ
กรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิและหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิ หรือคำวินิจฉัยที่
24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2543 ที่วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้
มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า
“ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่ง
ครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น
มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และมาตรา 126 ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักการพิจารณาว่าคุณสมบัติ
และลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา
125 ประกอบมาตรา 126 ดังนั้น สิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นสิทธิ
ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะถูกจำกัดได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 เท่านั้น การออก
ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแม้จะอ้างว่าอาศัยอำนาจตามกฎหมายแต่เป็นการออกหลักเกณฑ์
ที่มีสาระเกินกว่าที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 10 (7) ให้
อำนาจไว้และมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเพิ่มเติมจากที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 บัญญัติลักษณะ
ต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการแก้ไข
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 ซึ่งจะกระทำมิได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 ซึ่งต้องเป็นกรณีที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ
ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เมื่อสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นสิทธิที่
รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 125 การจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ จึงกระทำ
มิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของ
บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ก็ได้บัญญัติให้อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมลักษณะ

ต้องห้ามดังกล่าวอันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสำคัญดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือศาลรัฐธรรมนูญ แต่อาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวที่เป็นองค์กรตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก้ไขปัญหให้กับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย องค์กรตามรัฐธรรมนูญ สถาบันการเมือง รวมทั้งให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่สำหรับประเทศไทยที่ปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐ จำเป็นที่จะต้องมีการจำกัดอำนาจรัฐโดยกฎหมายโดยรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย องค์กรตามรัฐธรรมนูญ สถาบันการเมือง และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อมิให้มีการล่วงละเมิดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิเช่นนั้นอาจมีการก้าวก้าวอำนาจระหว่างองค์กรซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองหรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจถูกล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐ จึงต้องมีศาลรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับความเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน สร้างหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญไว้อย่างมากมายจะเป็นฐานให้กับศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้ตลอดไป

บรรณานุกรม

- สมคิด เลิศไพฑูรย์, ตุลาการรัฐธรรมนูญ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ ๑, มิถุนายน ๒๕๓๖
- สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โรงพิมพ์ เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๓๕
- สรุปประเด็น ความเห็นและความเห็นแย้งในการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ฝ่ายงานตุลาการรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มิถุนายน ๒๕๔๐
- รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาวิเคราะห์อำนาจของวุฒิสภาในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๔๑, กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- ปาฐกถา เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับบทบาทที่คาดหวังในการปฏิรูปการเมือง โดย ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ๙ เมษายน ๒๕๔๖ เอกสารโรเนียว
- ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พฤษภาคม ๒๕๕๐
- ๑๐ ปี ศาลรัฐธรรมนูญ : สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ บริษัท พี.เพรส จำกัด, พฤษภาคม ๒๕๕๑
- ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐
- รายงานประจำปี ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญ
- รายงานประจำปี ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญ
- รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๔๒, ๒๕๔๓, ๒๕๔๔, ๒๕๔๕, ๒๕๔๖, ๒๕๔๗, ๒๕๔๘, ๒๕๕๐, ๒๕๕๑ และ ๒๕๕๒

องค์การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ปัญญา อุดชาชน*

บทความนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วน ส่วนแรกว่าด้วยคำนำ ส่วนที่สองว่าด้วยระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ส่วนที่สามว่าด้วยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของไทย ส่วนที่สี่ว่าด้วยวิเคราะห์ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทยและส่วนสุดท้ายว่าด้วยบทสรุปและข้อเสนอแนะ

ส่วนแรก คำนำ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นพื้นฐานของระดับความเหมาะสมของสังคมวิทยาการเมืองของแต่ละประเทศ โดยชี้ให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของหลักการยอมรับในสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักการอำนาจอธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ มากน้อยแค่ไหนและเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรยิ่งต้องให้ความสำคัญในหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมโดยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เหตุผลที่สนับสนุนความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ¹

1. การจัดทำกฎหมายธรรมดาจะต้องจัดทำตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนด รัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายธรรมดา และมีฐานะสูงกว่ากฎหมายธรรมดา

2. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการใช้อำนาจปกครองประเทศ เช่น การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และจากระเบียบการใช้อำนาจนั้น ๆ ว่าใครเป็นผู้ใช้ และจะใช้อย่างไร ส่วนกฎหมายธรรมดาเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศ โดยเฉพาะผู้ใช้อำนาจบริหาร และผู้ใช้อำนาจตุลาการ กฎหมายธรรมดาจึงมีลักษณะช่วยส่งเสริมรัฐธรรมนูญ

* รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศศ.บ. (รัฐศาสตร์), น.บ., น.ม. (กฎหมายมหาชน), M.P.A. (Detroit), Ph.D., น.ด. (Doctor of Laws), ปปร. รุ่นที่ 8 สถาบันพระปกเกล้า, วปอ. รุ่นที่ 2550 สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

¹ สมภพ โหตระกิตย์. การควบคุมกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ, วารสารกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เล่ม 17, เมษายน 2541 ตอนที่ 1, หน้า 1-2.

3. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถ้าไม่กำหนดให้การจัดทำกฎหมายธรรมดาต้องเคารพบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะไม่มั่นคงถาวร อาจถูกเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขโดยผู้จัดทำกฎหมายธรรมดาได้

ด้วยเหตุผลสนับสนุนความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจึงมีความสำคัญมาก

ส่วนที่สอง ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของแต่ละประเทศ จะมีลักษณะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพการเมือง การปกครองและสังคมของประเทศนั้น ๆ รูปแบบขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในสากล จำแนกได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

1) ลักษณะองค์กรที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ โดยส่วนมากถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law มีลักษณะพิเศษที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ มีจำนวนมากที่สุด เช่น Austria, Germany, Italy, Hungary, Armenia, Andorra, Belgium, Belarus, Bosnia, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Poland, Romania, Russia, Slovakia, Slovenia, Spain, Thailand, Turkey, South Africa Republic, Egypt, Cyprus, Palestine, Georgia, Mongolia, South Korea, Sri Lanka, Uzbekistan และ Chile เป็นต้น

ศาลรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1920 ซึ่งเป็นระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ด้วยอิทธิพลแนวคิดของนักนิติปรัชญาชาวออสเตรีย คือ Hans Kelsen ซึ่งได้ชื่อว่าเป็น “บิดาแห่งศาลรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกที่ประเทศออสเตรีย และหลังจากนั้นประเทศในยุโรปได้รับอิทธิพลโดยจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในลำดับต่อมา เช่น เยอรมนี อิตาลี โปรตุเกส เบลเยียม เป็นต้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศในยุโรปนำศาลรัฐธรรมนูญมาใช้เนื่องจากประเทศเหล่านั้นเกือบทั้งหมดในขณะนั้นปกครองด้วยระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ประสบสภาพปัญหาที่ชื่อว่า “เผด็จการของรัฐสภา” เกิดขึ้น ทำให้ขาดความเชื่อถือในหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ทั้งนี้ เพราะไว้ในระบบรัฐสภาที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีพรรคการเมืองควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภา พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารหรือในขณะเดียวกันพรรคการเมืองเหล่านี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ก่อให้เกิดการรวมอำนาจไว้ที่พรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากและส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชันในที่สุด ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐสภาที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายขึ้น

กรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐได้รับการยกตัวอย่างของศาลรัฐธรรมนูญที่² โดยแนวความคิดของการตรวจสอบทางรัฐธรรมนูญของเยอรมนี อาจย้อนหลังไปเมื่อประมาณ 500 ปีที่ผ่านมาในสมัยที่ศาลอาณาจักร (Reichskammergericht)

ซึ่งเป็นศาลสูงสุดในสมัยอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ และรากเหง้าที่สำคัญซึ่งเป็นพื้นฐานของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีก็คือ ประมาณ 500 ปีที่ผ่านมาในสมัยที่ศาลอาณาจักร (Reichskammergericht) ซึ่งเป็นศาลสูงสุดในสมัยอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ และรากเหง้าที่สำคัญซึ่งเป็นพื้นฐานของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีก็คือ ร่างรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ฉบับฝรั่งเศส ค.ศ. 1849 ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการประกาศใช้บังคับ แต่ก็มีแนวความคิดของการตรวจสอบทางรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า “ร่างกฎหมายที่ผ่านสภา (Diet) จะถูกตรวจสอบได้ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่” ต่อมาในสมัยเวิมาร์ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1918 กำหนดแต่เพียงว่า “การควบคุมตรวจสอบทางรัฐธรรมนูญ จะกระทำในกรณีขัดข้อพิพาทระหว่างสหพันธ์รัฐและมลรัฐเท่านั้น” การจะร้องทุกข์ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนถูกระทบกระทบต่อเนื่องต่อศาลสูงสุดไม่ได้ (Staatsgerichtshof หรือ the Reich Constitutional Court) รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนแจ้งว่าให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ แต่มีแนวคำพิพากษาของศาลและทฤษฎีทางกฎหมายซึ่งทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทางรัฐธรรมนูญโดยศาล³ ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ (Das Bundesverfassungsgericht หรือที่ใช้ชื่อย่อว่า BVerfG) ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1949 ที่ใช้ชื่อว่า “Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949”

2) ลักษณะองค์กรที่เป็นศาลยุติธรรม โดยส่วนมากถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law มีจำนวนรองลงมา เช่น U.S.A., England, Estonia, Ireland, Norway, Sweden, Botswana, Kenya, Nigeria, Tanzania, Iran, Israel, Afghanistan, Bangladesh, Fiji, India, Japan, Malaysia, Nepal, New Zealand, Singapore, Tibet, Tonga, Bolivia, Jamaica และ Mexico เป็นต้น

กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1803 คดีระหว่าง Marbury โจทก์ กับ Madison จำเลย ได้ส่งผลให้คดีนี้กลายเป็นหลักสำคัญที่ให้ฝ่ายศาลมีอำนาจหน้าที่พิจารณาบทวนการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของฝ่ายรัฐสภาได้ สำระสำคัญโดยย่อของคดีนี้มีว่า ดังนี้⁴ ประธานาธิบดี John Adam

² กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2538, มิถุนายน).” ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ”. บทบัณฑิตย, 51, ตอน 2, หน้า 17 -18.

³ Karl Georg Zierlein. Constitutional Control by Court, Report to the 14th Conference on the Law on the World, Peking China p 4. อ้างในกมลชัย รัตนสากววงศ์ อ้างแล้วหน้า 18.

⁴ สมภพ โหตระกิตย. การควบคุมกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ, วารสารกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เล่ม 17, เมษายน 2541 ตอนที่ 1, หน้า 5-8.

ของสหรัฐอเมริกา ได้แต่งตั้งผู้พิพากษา (Justice of the Peace) จำนวนหนึ่งสำหรับ District of Columbia ก่อนที่จะครบวาระโดยคำสั่งแต่งตั้งผู้พิพากษาได้ทำในสำนักงานของ John Marshall ซึ่งในขณะนั้น John Marshall เป็นทั้งประธานศาลสูงสุด (Chief of Justice) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Secretary of State) ในขณะเดียวกัน ต่อมาเมื่อประธานาธิบดี Thomas Jefferson เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี แต่คำสั่งแต่งตั้งผู้พิพากษาดังกล่าวซึ่งได้แต่งตั้ง William Marbury และผู้อื่นอย่างน้อย 3 คนยังไม่ได้ส่ง และ Jame Madison ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คนต่อมาจาก John Marshall กลับปฏิเสธไม่ยอมส่งคำสั่งแต่งตั้ง และออกหมายบังคับ (Writ of Mandamus) ตาม The Judiciary Act ค.ศ. 1789 มาตรา 13 ในที่สุดประธานศาลสูงสุด

John Marshall ได้อ่านตอนสุดท้ายของคำให้การ (affidavit) โดยบังคับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศว่าทำไมจึงไม่สมควรออกหมายบังคับ และสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศส่งคำสั่งแต่งตั้ง William Marbury ไปเป็นผู้พิพากษาประจำ County Washington ใน District of Columbia นอกจากนี้ ประธานศาลสูงสุด John Marshall ในขณะนั้นได้ยืนยันอำนาจตุลาการของศาลสูงสุดไว้ในคำพิพากษาว่า ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (The U.S. Supreme Court) มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐเป็นโมฆะ ดังนั้น คำพิพากษานี้ได้วางหลักลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้น 2 ประการ คือ

2.1 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

2.2 กฎหมายธรรมดาซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้

ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (The U.S. Supreme Court) เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 Article III Section I โดยเป็นศาลสูงสุดของประเทศเนื่องจากมีอำนาจสูงสุดและถือเป็นที่สุดในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐรวมถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มีจำนวน 1 แห่งตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. การจัดตั้งศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อรักษาความเป็นเอกภาพ (Unity) ของประเทศเพราะว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบของรัฐมีลักษณะเป็นสหพันธรัฐ (Federalism) โดยมีระบบการเมือง การปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential System) ข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐย่อมจำเป็นต้องมียุติธรรมสูงสุดชี้ขาด

นอกจากนั้น ด้วยระบบทุนนิยม (Capitalism) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เคารพในกรรมสิทธิ์และทรัพย์สินของเอกชนมากขึ้น และมีคำพิพากษาของศาลหลายฉบับที่วินิจฉัยว่ากฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายการจำกัดการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี กฎหมาย

แรงงาน และกฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด เป็นต้น ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ยิ่งเข้ามามีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการยุติข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งต่าง ๆ หากพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาแล้ว มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการทุต รัฐมนตรีและกงสุลเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีมาจากศาลล่างของรัฐบาลกลางและศาลของมลรัฐ ตลอดจนเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

3) ลักษณะองค์กรที่เป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เช่น France, Algeria, Comoros, Morocco, Mozambique เป็นต้น

กรณีประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่มีความคิดเห็นว่า กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแล้ว ไม่ควรจะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรใดเพราะสภานิติบัญญัติประกอบด้วยผู้แทนของปวงชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การที่สภานิติบัญญัติได้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของประชาชน⁵ ต่อมาในปี ค.ศ. 1799 นักนิติปรัชญาชาวฝรั่งเศส คือซีเอเยส (Sieyes) ได้เสนอแนวคิดให้มืองค์กรทางการเมืองเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เรียกว่า “ลูกขุนพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยลูกขุนที่สภานิติบัญญัติเลือกตั้ง และ “ลูกขุนพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ดังกล่าวได้ถูกเปลี่ยนจากระบบลูกขุนเป็นระบบสภาเรียกว่า “สภาเซนาตพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ในสมัยพระเจ้านโปเลียนโปนาปาตต่อมา

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้นำระบบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) มาใช้ โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนแรก คือ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อดีตประธานาธิบดีและส่วนที่สอง คือ กรรมการโดยการแต่งตั้ง จำนวน 9 คน ได้แก่ ประธานาธิบดีแต่งตั้ง 3 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 3 คน และประธานวุฒิสภาแต่งตั้ง 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนประกาศใช้ เป็นต้น

4) ลักษณะรูปแบบอื่น ๆ โดยให้รัฐสภาหรือคณะกรรมการของรัฐสภาทำหน้าที่วินิจฉัย เช่น China, Finland, Congo, Ethiopia, Tunisia, Zimbabwe, Bahrain, Oman, Australia, Brunei, Burma, Hong Kong, Laos, North Korea, Pakistan, Vietnam และ Cuba เป็นต้น

กรณีประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมีระบบกฎหมายที่มีลักษณะไม่ยอมรับระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ เนื่องจากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ

⁵ อ้างแล้ว, หน้า 9.

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าวคือ สภาประชาชนแห่งชาติ (The National People's Congress) และคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา (The Standing Committee) สภาประชาชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศโดยมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารราชการที่สำคัญของประเทศ ภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศนี้ได้ปฏิเสธระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการด้วยเหตุผลที่ว่าศาลไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบรัฐบัญญัติหรือกฎหมายต่าง ๆ ที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและศาลมีบทบาทในการพิพากษาตามกฎหมาย (A Passive Role) เท่านั้น

พัฒนาการการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1954 และด้วยข้อจำกัดของสภาประชาชนแห่งชาติที่มีสมัยประชุมปีละ 1 ครั้ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการสามัญของรัฐสภา มีการประชุมทุก ๆ 2 เดือนแต่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาประชาชนแห่งชาติ ภายใต้การใช้งบประมาณ รัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้รับการแบ่งเขตอำนาจระหว่าง ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนกล่าวคือ ส่วนกลางจะรับผิดชอบคดีสำคัญทั้งหมดของประเทศ ในขณะที่ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบคดีระดับท้องถิ่นเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนกลางมีอำนาจทบทวน การวินิจฉัยของส่วนท้องถิ่นได้เกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยการ ยกเลิกคำวินิจฉัยของส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อนึ่ง ได้มีข้อเสนอ อย่างเป็นทางการเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยให้มี องค์กรเรียกว่า คณะตุลาการของสภาประชาชนแห่งชาติ (The Constitutional Council of the National People's Congress)⁶ โดยมีองค์ประกอบมาจากตัวแทนสภาประชาชนแห่งชาติจำนวน 50 % และมาจากที่ปรึกษากฎหมาย จำนวน 50 % เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าว

ส่วนที่สาม การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศไทย

นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับ จำนวน 18 ฉบับ ผู้เขียนอาศัยเกณฑ์จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในการแบ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แบ่งได้เป็น 6 ระยะเวลาสำคัญ ดังนี้

⁶ G. Harutyunyan, A. Mavcic. The Constitutional Review and its Development in the Modern World, The Republic of Armenia, 1999, p. 4.

1) **ระยะแรก (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2489)** กล่าวคือ ในระยะเวลานี้ถือได้ว่าประเทศไทยยอมรับหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (The Supremacy of Parliament) ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้ถือหลักว่า สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุดในการตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม แต่ถ้าดูจากอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรแล้วล้วนมีอำนาจที่สำคัญทั้งสิ้น เช่น มาตรา 8 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการออกพระราชบัญญัติตามปกติ และมาตรา 9 มาตรา 33 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนรัฐมนตรีและข้าราชการประจำในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 โดยใช้บังคับตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2475 จนถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2489 เป็นเวลา 13 ปี 5 เดือน ยังคงยอมรับหลักการมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ได้แก่ มาตรา 62 สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

2) **ระยะที่สอง (พ.ศ. 2489 - พ.ศ. 2534)** กล่าวคือ ในระยะนี้ประเทศไทยยอมรับ 2 สถาบัน คือ รัฐสภาและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญควบคู่กันไปดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น (แต่ยังไม่มี การแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเกิดรัฐประหาร ปี 2490 ก่อน) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีอำนาจจำกัดเฉพาะกรณีที่มีการตีความกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเท่านั้น ได้แก่ มาตรา 88 รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เว้นแต่ในกรณีที่ศาลได้ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วเท่านั้น รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจตีความกฎหมายว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งเกิดจากการยกร่างของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ได้กลับไปสู่หลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งเหมือนกับระยะแรกโดยไม่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้แก่ มาตรา 94 รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาได้บัญญัติจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นและได้ลดอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภาลงโดยจำกัดอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภาไว้เฉพาะประเด็นปัญหาอันอยู่ในวงงานของรัฐสภาเท่านั้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นต้น ในระยะที่ 2 นี้ นับจาก พ.ศ. 2489 จนถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 (วันที่มีการปฏิวัติโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น จำนวน 12 ชุด โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 1⁷ ประกอบด้วย ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงองค์ประกอบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ระยะที่สอง (พ.ศ. 2489 -พ.ศ. 2534) ชุดที่ 1

| ลำดับที่ | รายชื่อ | ตำแหน่ง | หมายเหตุ |
|----------|--|----------------------|--|
| 1 | เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ | ประธานวุฒิสภา | ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 168 (แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 89 ไม่มีการแต่งตั้งเนื่องจากเกิดรัฐประหารปี 2490 ก่อน) |
| 2 | พระราชธรรมนิเทศ ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง | ประธานสภาผู้แทนราษฎร | |
| 3 | พระยาลัดพลีธรรมประคัลภ์ ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง | ประธานศาลฎีกา | |
| 4 | พระมนูเวทย์วิมลนาท ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง | อธิบดีศาลอุทธรณ์ | |
| 5 | หลวงอรรถปรีชาชนูปการ ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง | อธิบดีกรมอัยการ | |
| 6 | พระยาเทพวิฑูร ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยรัฐสภา | |
| 7 | พระยาศรีวิสารวาจา ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยรัฐสภา | |
| 8 | หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยรัฐสภา | |
| 9 | พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยรัฐสภา | |

⁷ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ชุดนี้ พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494.

ตารางที่ 2 แสดงอำนาจหน้าที่การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (ระยะที่สอง)

| ลำดับที่ | รัฐธรรมนูญ | การตีความรัฐธรรมนูญ |
|----------|---|--|
| 1 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 | <p>1.1 ในการที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา 87 ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดี นั้นไว้ชั่วคราว แล้วให้รายงานความเห็นเช่นนั้น ตามทางการไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อ พิจารณาวินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งให้ศาลทราบ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็น เด็ดขาดและให้ศาลปฏิบัติตามนั้น (มาตรา 88)</p> <p>1.2 ภายใต้บังคับมาตรา 88 รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิ เด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ มติในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ต้องมีเสียง ไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา(มาตรา 86)</p> |
| 2 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 | <p>รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่ง รัฐธรรมนูญนี้ มติในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ต้องมีเสียง เห็นด้วยไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งสองสภารวมกัน (มาตรา 94)</p> |
| 3 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 | <p>3.1 ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับ แก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา 178 ก็ให้ศาลรอการ พิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นเช่น หน้านั้นตามทางการ เพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะได้พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 179 วรรคแรก)</p> <p>3.2 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนไม่น้อย กว่าห้าคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานสภา ที่ตนเป็นสมาชิก ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกแห่ง สภานั้นคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้ และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับ</p> |

ตารางที่ 2 แสดงอำนาจหน้าที่การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (ระยะที่สอง) (ต่อ)

| ลำดับที่ | รัฐธรรมนูญ | การตีความรัฐธรรมนูญ |
|----------|---|--|
| 4 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 | <p>คำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 81 วรรคแรก)</p> <p>3.3 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตามที่บัญญัติ ในรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 169 วรรคแรก)</p> <p>4.1 ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับ แก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา 113 ก็ให้ศาลรอการ พิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็น เช่นว่านั้นตามทางการ เพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะได้พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 114 วรรคแรก)</p> <p>4.2 ภายใต้บังคับมาตรา 114 ถ้ามีปัญหาการ ตีความรัฐธรรมนูญอันอยู่ในวงงานของสภาผู้แทน ราษฎรให้เป็นอำนาจของสภาที่จะตีความ และให้ ถือว่าการตีความของสภาเป็นเด็ดขาด</p> <p>ในการตีความตามรัฐธรรมนูญตามความใน วรรคก่อน ต้องมีสมาชิกประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวน สมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็น องค์ประชุม (มาตรา 112)</p> <p>4.3 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตามที่บัญญัติ ในรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 107 วรรคแรก)</p> |
| 5 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 | <p>5.1 ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับ แก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 174 ก็ให้รอการ พิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็น เช่นว่านั้นตามทางการ เพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะได้พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 175 วรรคแรก)</p> <p>5.2 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนสภาใด สภาหนึ่งไม่น้อยกว่าห้าคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อ ประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพ ของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตาม</p> |

ตารางที่ 2 แสดงอำนาจหน้าที่การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (ระยะที่สอง) (ต่อ)

| ลำดับที่ | รัฐธรรมนูญ | การตีความรัฐธรรมนูญ |
|----------|--|--|
| 6 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | <p>บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 77 วรรคแรก)</p> <p>5.3 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 165 วรรคแรก)</p> <p>6.1 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนการใช้บังคับ ดังนี้</p> <p>6.1.1 หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 สภาพร้อมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 224 (1))</p> <p>6.1.2 หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 224 (2))</p> <p>6.1.3 กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (มาตรา 151 วรรคสอง)</p> <p>6.2 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว กล่าวคือ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่ คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของคณะตุลาการ</p> |

ตารางที่ 2 แสดงอำนาจหน้าที่การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (ระยะที่สอง) (ต่อ)

| ลำดับที่ | รัฐธรรมนูญ | การตีความรัฐธรรมนูญ |
|----------|--|--|
| 7 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | <p>รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 225)</p> <p>6.3 คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 105)</p> <p>6.4 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรี (มาตรา 188 วรรคท้าย)</p> <p>6.5 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่นหรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน (มาตรา 213)</p> <p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลง (แต่เลขมาตราไม่ตรงกันเท่านั้น)</p> <p>อนึ่ง เกิดการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงพ้นจากตำแหน่ง</p> |

3) ระยะที่สาม (พ.ศ. 2534 - พ.ศ. 2540) กล่าวคือ ในระยะนี้ประเทศไทยมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 200 บัญญัติว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ หรือสาขา รัฐศาสตร์อีก 6 คนซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละ 3 คน ในระยะที่ 3 นี้ นับจาก พ.ศ. 2534 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ใช้บังคับวันที่ 9 ธันวาคม 2534) จนถึง พ.ศ. 2540 มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งสิ้น จำนวน 3 ชุด โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในระยะที่สาม

ชุดที่ 1 ประกอบด้วย ดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงองค์ประกอบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ระยะที่สาม (พ.ศ.2534 - พ.ศ.2540) ชุดที่ 1

| ลำดับที่ | รายชื่อ | ตำแหน่ง | หมายเหตุ |
|----------|--|---------------------------|--|
| 1 | นายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ | ประธานวุฒิสภา | นายอุกฤษ มงคลนาวินได้ลาออกจากประธานวุฒิสภาและนายมีชัย ฤชุพันธุ์ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2535 |
| 2 | นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง | ประธานสภาผู้แทนราษฎร | |
| 3 | นายสวัสดิ์ โชติพานิช ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง | ประธานศาลฎีกา | |
| 4 | นายโกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง | อัยการสูงสุด | |
| 5 | ศาสตราจารย์ บุญชนะ อัดถาวร ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยวุฒิสภา | |
| 6 | พลโท สมิง ไตลังคะ ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยวุฒิสภา | |
| 7 | นายโอวาท สุทธิวาทนฤพุมติ ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยวุฒิสภา | |
| 8 | ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุชีวะ ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร | |
| 9 | นายมงคล เปาอินทร์ ตุลาการรัฐผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร | |
| 10 | นายสุธี อากาศฤกษ์ ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร | |

ตารางที่ 4 แสดงอำนาจหน้าที่การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (ระยะที่สาม)

| ลำดับที่ | รัฐธรรมนูญ | การตีความรัฐธรรมนูญ |
|----------|---|---|
| 1 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นอกจากบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ |
| 2 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 | คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แล้ว (แต่เลขมาตราไม่ตรงกันเท่านั้น) ยัง |
| 3 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 | ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น ดังนี้ |
| 4 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 | 1.1 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดตราขึ้นในกรณีเพื่อประโยชน์ใน |
| 5 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 | อันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ |
| 6 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 | ของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ (มาตรา 173 วรรคแรก) |
| 7 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 | 1.2 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสงสัยว่าความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลง (มาตรา 170) |
| | | 1.3 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยในกรณีถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่า ข้อบังคับแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือข้อบังคับของรัฐสภาในเรื่องใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 155) |
| | | 1.4 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย (มาตรา 207) |

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในระยะที่สามมีเพิ่มมากขึ้นกว่าระยะที่สองที่ผ่านมา เช่น กรณีการวินิจฉัยพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 10 คน ดังนี้

1. มาจากฝ่ายการเมือง ได้แก่ ประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภา
2. มาโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานศาลฎีกาและอัยการสูงสุด
3. มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ได้แก่ วุฒิสภาแต่งตั้ง 3 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 3 คน

ทั้งนี้ ประธานรัฐสภาดำรงตำแหน่งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 86 บัญญัติว่า ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 มาตรา 3 ได้แก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

4) **ระยะที่สี่ (พ.ศ. 2540 - 2549)** กล่าวคือ ในระยะนี้ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตราไว้ ณ วันที่ 11 ตุลาคม พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับจนถึงวันที่ 19 กันยายน 2549 (คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน) และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทเฉพาะกาล มาตรา 320 ได้บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคสอง” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) จึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย สำหรับองค์ประกอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผู้เขียนจึงนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ องค์ประกอบตามบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 320 (ชุดที่ 1) และองค์ประกอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 และมาตรา 257 (ชุดที่ 1) ดังนี้

ตารางที่ 5 แสดงองค์ประกอบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 320 ชุดที่ 1

| ลำดับที่ | รายชื่อ | ตำแหน่ง | หมายเหตุ |
|----------|--|-------------------------------|----------|
| 1 | นายวันมูฮะมัดนอร์ มะทา ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ | ประธานสภา ผู้แทนราษฎร | |
| 2 | นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง | ประธานวุฒิสภา | |
| 3 | นายศักดิ์ดา โหมกขมรรคกุล ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง | ประธานศาลฎีกา | |
| 4 | นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง | อัยการสูงสุด | |
| 5 | ศาสตราจารย์ บุญชนะ อุตถากร ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยวุฒิสภา | |
| 6 | ศาสตราจารย์ ประเทือง กীরติบุตร ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยวุฒิสภา | |
| 7 | พลโท โกวิท มัครมจันทร ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดยวุฒิสภา | |
| 8 | ร้อยตำรวจตรี วรรณ ชันชื้อ ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดย สภาผู้แทนราษฎร | |
| 9 | ศาสตราจารย์ โสภณ รัตนากร ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดย สภาผู้แทนราษฎร | |
| 10 | นายโอภาส อรุณินท์ ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ | แต่งตั้งโดย สภาผู้แทนราษฎร | |

ตารางที่ 6 แสดงองค์ประกอบคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 และ มาตรา 257 ชุดที่ 1 (ต่อ)⁸

| ลำดับที่ | รายชื่อ | ตำแหน่ง | หมายเหตุ |
|----------|---|--------------------------------|---|
| 1 | นายเชาว์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสภา รัฐศาสตร์ | คณะตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ มีจำนวน 15 คน (ขาดตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ ประชุมใหญ่ ศาล ปกครองสูงสุด โดยวิธี ลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน) |
| 2 | ศาสตราจารย์ โกลเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ | |
| 3 | นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |
| 4 | พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ | |
| 5 | ศาสตราจารย์ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสภา รัฐศาสตร์ | |
| 6 | นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ | |
| 7 | นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |
| 8 | นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |
| 9 | นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ | |
| 10 | นายสุวิทย์ อีร์พงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |
| 11 | ศาสตราจารย์ อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสภา รัฐศาสตร์ | |
| 12 | ศาสตราจารย์ อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ | |
| 13 | นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |

⁸ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 คน เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2541 และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541.

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายอื่น ๆ สรุปลงสาระสำคัญ เช่น

4.1) อำนาจหน้าที่ควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การควบคุมนี้ทำได้ทั้งก่อนกฎหมายจะใช้บังคับ คือ ตั้งแต่ในขั้นตอนกระบวนการร่างและจัดทำกฎหมาย โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หรือการควบคุมภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว

(1) การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ เป็นการควบคุมตั้งแต่ขั้นตอนการร่างก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมาย มิได้กรณีดังต่อไปนี้

(1.1) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่⁹

(1.2) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่¹⁰

(1.3) พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ มิได้เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ¹¹

(1.4) พิจารณาวินิจฉัย ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่¹²

(2) การควบคุมหลังจากกฎหมายใช้บังคับแล้ว แม้กฎหมายนั้นจะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว หากปรากฏว่า กฎหมายนั้นยังมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อ

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262.

¹⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 177.

¹¹ แหล่งเดิม. มาตรา 219.

¹² แหล่งเดิม. มาตรา 263.

รัฐธรรมนูญก็ยังสามารถนำเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้มีดังต่อไปนี้

(2.1) พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีใดหรือกรณีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่¹³

(2.2) พิจารณาวินิจฉัยตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่¹⁴

4.2) อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่มีผู้ร้องเข้ามาด้วย

ในกรณีเกิดมีข้อสงสัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จะต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ไม่ว่าจะโดยมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยว่าสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นปัญหานั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

ตำแหน่งทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา คนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 118 (3), (4) (5), (6), (7), (8), (9) หรือ (12) หรือมาตรา 133 (3), (4), (5), (6), (7), (9) หรือ (10) หรือไม่¹⁵

(2) พิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 216 (2), (3), (4) หรือ (6) หรือไม่¹⁶

(3) พิจารณาวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่¹⁷

(4) พิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการ

¹³ แหล่งเดิม. มาตรา 264.

¹⁴ แหล่งเดิม. มาตรา 198.

¹⁵ แหล่งเดิม. มาตรา 96.

¹⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 216 และมาตรา 96.

¹⁷ แหล่งเดิม. มาตรา 142.

ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นหรือไม่¹⁸

4.3) อำนาจหน้าที่อื่น ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ได้แก่

(1) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ¹⁹

(2) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใด กระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่²⁰

(3) พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่²¹

(4) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ²²

(5) พิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมการธิการ การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่²³

(6) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในระยะเริ่มต้น เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 321 วรรคสอง ต่อมาไม่ใช้ระเบียบนี้แล้ว เนื่องจาก

18 แหล่งเดิม. มาตรา 295.

19 แหล่งเดิม. มาตรา 266.

20 แหล่งเดิม. มาตรา 63.

21 แหล่งเดิม. มาตรา 47 วรรคสาม.

22 แหล่งเดิม. มาตรา 118 (8).

23 แหล่งเดิม. มาตรา 180.

มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ

4.4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ในหมวด 8 ว่าด้วยศาล ด้วยเหตุนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดี มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย และก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์โดยการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดีต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ นอกจากนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นมากเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา เช่น อำนาจหน้าที่ในการยุบพรรคการเมือง เป็นต้น

5) ระยะเวลา (พ.ศ. 2549 - 2550) กล่าวคือ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหลังจากนั้น ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2549 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา 35 ได้บัญญัติให้มี “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นรองประธาน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้น จำนวน 9 คน ดังนี้

ตารางที่ 7 แสดงองค์ประกอบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 35

| ลำดับที่ | รายชื่อ | ตำแหน่ง | หมายเหตุ |
|----------|--|------------------------------|----------|
| 1 | นายปัญญา ถนอมรอด ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ | ประธานศาลฎีกา | |
| 2 | นายอัคราทธ จุฬารัตน รองประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ | ประธานศาล ปกครองสูงสุด | |
| 3 | หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ตุลาการรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |
| 4 | นายสมชาย พงษ์ธา ตุลาการรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |
| 5 | นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ ตุลาการรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |
| 6 | นายธานีศ เกศวพิทักษ์ ตุลาการรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |
| 7 | นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |
| 8 | นายจรัญ หัตถกรรม ตุลาการรัฐธรรมนูญ | ตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุด | |
| 9 | นายวิชัย ชื่นชมพูนุท ตุลาการรัฐธรรมนูญ | ตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุด | |

อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และกฎหมายอื่น ๆ มีลักษณะเช่นเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายอื่น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 วรรคท้าย บัญญัติว่า “บรรดา

อรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549 ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในช่วงนี้ จึงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

จะเห็นได้ว่า องค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในระยะเวลาที่ทำได้กลับไปเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง แต่มีโครงสร้างและองค์ประกอบแตกต่างไปจากเดิมเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ล้วนมาจากศาลทั้งหมดจำนวน 9 คน ดังนี้

1. มาโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานศาลฎีกา และประธานศาลปกครองสูงสุด

2. มาโดยได้รับการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ ได้แก่ ผู้พิพากษาในศาลฎีกา 5 คน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน

6) ระเบียบฉบับ (พ.ศ. 2550) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 300 วรรคแรก บัญญัติว่า “ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานศาลรัฐธรรมนูญ แต่ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกตามมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 คงดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งต้องไม่เกิน 150 วันนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” โดยการเลือกตั้งดังกล่าวได้กำหนดขึ้นในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ด้วยเหตุนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 (ตามที่ได้แสดงในตารางที่ 7) จึงทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในระยะเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเกิดขึ้นและได้มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 204 และมาตรา 206 โดยศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คนและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 8 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 9 คน ดังนี้

ตารางที่ 8 แสดงองค์ประกอบคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 204

| ลำดับที่ | รายชื่อ | ตำแหน่ง | หมายเหตุ |
|----------|---|-----------------------------------|--|
| 1 | นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวันที่ 28 พฤษภาคม 2551 และได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่วันที่ 11 มิถุนายน 2551 |
| 2 | นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |
| 3 | นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้พิพากษาใน ศาลฎีกา | |
| 4 | นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุด | |
| 5 | นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุด | |
| 6 | นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ | |
| 7 | นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์ | |
| 8 | นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสภา รัฐศาสตร์ ฯลฯ | |
| 9 | นายเฉลิมพล เอกอรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสภา รัฐศาสตร์ ฯลฯ | |

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่น ๆ มีลักษณะใกล้เคียงกันกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายอื่น ๆ หากเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า มีทั้งส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและลดลง ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น ได้แก่

(1.1) การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141

(1.2) การพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างร้ายแรงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคหก

(1.3) การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212

(1.4) การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (2)

(2) อำนาจหน้าที่ที่ลดลง ได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 263

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ปรากฏว่าได้มี

การบัญญัติคุณสมบัติของบุคคลเพิ่มขึ้น คือ คุณสมบัติเคยเป็นตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด หรือเคยดำรงตำแหน่งทางบริหารในส่วนราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือเคยเป็นทนายความที่ประกอบอาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่าสามสิบปีถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะขยายขอบเขตคุณสมบัติของบุคคลเพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้สมัครมากขึ้น และขยายความตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เพิ่มขึ้น

ส่วนที่สี่ วิเคราะห์ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ด้วยความสำคัญของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบและองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ระบบตรวจสอบและองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบของแต่ละประเทศที่มีลักษณะแตกต่างกัน ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและวัฒนธรรมการเมือง (Political Culture) ของแต่ละประเทศ สำหรับกรณีของประเทศไทย ได้มีพัฒนาการขององค์กรที่ทำหน้าที่นี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) ศาลยุติธรรม (ศาลฎีกา) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทย ได้มีครบทุกรูปแบบมาแล้ว ประเด็นจึงมีอยู่ว่า องค์กรลักษณะใดที่เหมาะสมกับประเทศไทย ผู้เขียนจึงได้วางแผนการวิเคราะห์ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักสำคัญที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ (Functions) ขององค์กรเป็นตัวชี้วัดในการกำหนดลักษณะขององค์กร เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ มาโดยตลอด โดยเริ่มต้นด้วยอำนาจในการตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้บัญญัติในกรณีการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมารัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ขึ้นจากเดิม ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ก่อนการใช้บังคับ นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ขึ้นจากเดิม ได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดตราขึ้นในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิม ได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยกรรมการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการต้องห้ามหรือไม่ การพิจารณาวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ พิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใด กระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิม ได้แก่ การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย การพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างร้ายแรงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้ และการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย มากและให้ความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งพิสูจน์ได้จากอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น อำนาจหน้าที่ที่ได้รับล้วนเกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ทั้งสิ้น รวมทั้ง การทำหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวได้ส่งผลต่อการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และกำหนดทิศทางการปฏิรูปประเทศอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ลักษณะองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงจำเป็นต้องเป็นองค์กรที่ใช้ อำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่

2) สถานะขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย กล่าวคือ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต้องมีลักษณะสำคัญ คือ ความมีอิสระ และความมั่นคงและมีความเป็นสถาบัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1) **หลักความมีอิสระ** เมื่อพิจารณาถึงคำว่า “ความมีอิสระ” โดยทั่วไปมักจะพบคำนี้ใน องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาล ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197 วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย” ดังนั้น การศึกษาแนวคิดด้วยหลักความเป็นอิสระ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา “ความมีอิสระของศาล” เพื่อเป็นรากฐานของการศึกษาหลักความมีอิสระกับองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่อไป

(1) **ประเทศอังกฤษ** หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาของประเทศอังกฤษปรากฏอยู่ในกฎหมายเรียกว่า The Act of Settlement 1701 ประกอบด้วยหลัก 4 ประการ คือ

(1.1) ผู้พิพากษาต้องพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยปราศจากอคติทางการเมือง (The Judges must be kept clear of political bias) โดยไม่หวั่นไหวจากอำนาจของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ

(1.2) ผู้พิพากษาต้องมีอิสระจากความกดดันทางการเมือง (The Judges must be kept free from political pressure) โดยมีหลักประกันความมั่นคงในสถานะ (Status) การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง เงินเดือน และการสิ้นสุดตำแหน่ง

การแต่งตั้งผู้พิพากษานั้นจะเลือกผู้พิพากษาโดยคำนึงถึงคุณสมบัติเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ โดยบุคคลที่ถูกคัดเลือกจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาจากพระมหากษัตริย์ โดยมี Lord Chancellor เป็นผู้ถวายคำแนะนำ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ตำแหน่งของผู้พิพากษาก็ได้รับประกันตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง (A judge should have a

guarantee security of tenure) และ the Act of Settlement 1701 ได้บัญญัติคุ้มครองผู้พิพากษาจากการก้าวถ่ายของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยการถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง จะกระทำได้โดยพระมหากษัตริย์และทรงปลดหรือถอดถอนโดยความเห็นชอบพร้อมกันของรัฐสภา โดยรัฐสภาร้องขอมายังพระมหากษัตริย์²⁴

(1.3) ผู้พิพากษาต้องมีความอิสระในการพูดอย่างตรงไปตรงมาในการปฏิบัติหน้าที่ (The Judges must be free to speak boldly in his judicial capacity) โดยไม่หวาดกลัวต่ออิทธิพลใดในการออกนั่งพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

(1.4) ผู้พิพากษาต้องมีความอิสระในการพิจารณาอรรถคดีอย่างเป็นธรรม (The Judges must to give only as between litigants of flesh and blood, and not on hypothetical cases put to them by the executive or anyone else) โดยมีอิสระในการตัดสินระหว่างคู่ความ ทั้ง 2 ฝ่ายด้วยความเป็นธรรมอย่างมีเหตุผล และไม่ตัดสินคดีบนพื้นฐานของแรงกดดันจากฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายอื่น ๆ

(2) ประเทศสหรัฐอเมริกา หลักความมีอิสระของผู้พิพากษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ประกอบด้วยหลัก 5 ประการ คือ

(2.1) ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง (Tenure of Judges) เมื่อผู้พิพากษาได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงสุด²⁵ ผู้พิพากษาศาลสูงสุดจะอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต²⁶ ไม่มีการโยกย้ายหรือเกษียณอายุ ซึ่งทำให้ผู้พิพากษาศาลสูงสุดไม่ต้องหวั่นไหวจากอิทธิพลใด ๆ ดังนั้น แม้ผู้พิพากษาศาลสูงสุดจะมาจากพรรคการเมืองใด ก็จะไม่มีการพรรคการเมืองใดสามารถให้โทษได้อีก อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในทางส่วนตัวเพื่อช่วยเสริมความเป็นอิสระ

(2.2) เงินประจำตำแหน่ง (Salary) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาจะลดน้อยลงเพราะเหตุหนึ่งเหตุใดมิได้²⁷ ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งและเงินประจำตำแหน่งนี้จะเหมาะสม เพียงพอต่อค่าครองชีพ ซึ่งเป็นหลักประกันทำให้ผู้พิพากษามีความเป็นอิสระในทางส่วนตัวไม่ต้องกังวลต่อการทำมาหาเลี้ยงชีพเพื่อความเป็นอิสระให้ดียิ่งขึ้น

(2.3) สวัสดิการ ผู้พิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา มีสวัสดิการและความเป็นอยู่ที่ดี มีความสะดวกสบายในห้องพักงานที่ดี

²⁴ พระยานิติศาสตร์ไพศาล, (2513). "ความมีอิสระของผู้พิพากษา." บทบัณฑิตย, เล่มที่ 27. หน้า 15.

²⁵ The United States Constitution 1787. Article 3, Section 2.

²⁶ The United States Constitution 1787. Article 3, Section 1.

²⁷ Ibid.

(2.4) การทำคำพิพากษาอย่างมีอิสระ ผู้พิพากษาศาลสูงสุดแต่ละคนมีสิทธิในการทำคำพิพากษาอย่างมีอิสระของตน ซึ่งต้องอ่านประกอบคำพิพากษาหลักอันถือเป็นคำพิพากษาของศาลสูงสุดอย่างแท้จริง

(2.5) การทำความเห็นแย้ง ความเป็นอิสระของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา มีหลักประกันในการแสดงความคิดเห็นภายในที่ประชุมแห่งศาลสูงสุด และสามารถแสดงออกต่อสาธารณชนได้

(3) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หมายความว่า ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตน หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาดังกล่าวมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองอำนาจตุลาการให้ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร²⁸ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาอาจแบ่งได้เป็น 3 ประการ คือ

(3.1) ความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ หมายความว่า ผู้พิพากษามีอิสระในการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่น ทั้งทางตรงและทางอ้อม

(3.2) ความอิสระในทางองค์กร หมายความว่า ผู้พิพากษาต้องไม่อยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์ที่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่นไม่ว่าจะโดยในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็ตาม

(3.3) ความอิสระในทางส่วนบุคคล หมายความว่า การโยกย้ายผู้พิพากษาไม่อาจกระทำได้หากเป็นการขัดความประสงค์ของผู้พิพากษา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ

2.2) ความมั่นคงและมีความเป็นสถาบัน องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แยกพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ ประการแรก ผู้ที่ทำหน้าที่ต้องมีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่ยาวนานพอสมควร เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 208 บัญญัติว่า “ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระดำรงตำแหน่ง 9 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว” เป็นต้น รวมทั้งมีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง สวัสดิการต่าง ๆ และสิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอพอสมควรปราศจากความเดือดร้อนในการดำรงชีพ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมีความมั่นคงในอาชีพการงาน ประการที่สอง องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบ

²⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2522). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. หน้า 29.

ด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต้องมีความเป็นสถาบัน กล่าวคือ มีสถานที่ตั้งอย่างถาวรเป็นทางการ มีบุคลากรช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ มีหน่วยธุรการที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีอิสระในการบริหารแผนงาน การบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินงานอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความแน่นอนในนิติฐานะและมีอำนาจหน้าที่ที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามหลักนิติบุคคลในระบบกฎหมายมหาชน โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ทั้งสิ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สถานะขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย จะต้องมีความมีอิสระอย่างน้อย 3 ประการ คือ ความมีอิสระในการบริหารงานบุคคล ความมีอิสระในทางองค์กรและความมีอิสระของการทำหน้าที่ รวมทั้งจะต้องมีความมั่นคงและมีความเป็นสถาบันโดยมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ยาวนาน เช่น ผู้พิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (U.S. Supreme Court) ดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิต เป็นต้น และมีสถานะเป็นสถาบันหลักสถาบันหนึ่งของประเทศ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ

3) ความสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย กล่าวคือ จากพัฒนาการประสพการณ์ที่ผ่านมาของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 62 บัญญัติว่า ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ในขณะนั้นได้ตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ขึ้น เพื่อลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำการตามที่กฎหมายนี้ถือเป็นการอาชญากรรมสงคราม ไม่ว่าจะกระทำการนั้นจะได้กระทำไปก่อนหรือหลังวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม เมื่อมีการจับกุมบุคคลผู้กระทำความผิดฟ้องร้องต่อศาล ศาลฎีกาได้ตัดสินตามคำพิพากษาที่ 1/2489 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2489 ว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะที่ลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลัง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการยืนยันอำนาจศาลในการพิพากษาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยมีเหตุผลว่าศาลเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมาย จึงต้องรู้ว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่ อีกทั้งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจทั้ง 3 อำนาจ คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ย่อมมีอำนาจยับยั้งและควบคุมกัน ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายมาไม่ถูกต้องหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจแสดงว่าไม่ถูกต้องนั้นได้ นอกจากนี้ยังเห็นว่าจำเป็นต้องมีผู้มีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลเป็นผู้มีอำนาจนั้น ผลจากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น จึงได้เสนอญัตติให้สภาผู้แทนราษฎรตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 62 และได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะ

หนึ่ง จำนวน 7 คน และคณะกรรมการชุดนี้เห็นว่า อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เป็นอำนาจเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร

ผลจากความขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงบัญญัติให้มืองค์กรพิเศษขึ้นมาเรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ สำหรับรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 8 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญปี 2489, ปี 2492, ปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2495, ปี 2511, ปี 2517, ปี 2521, ปี 2534 และปี 2549

แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างหรือองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาแล้ว (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ปี 2549) เป็นรูปแบบของคณะกรรมการที่มีแนวโน้มเป็นองค์กรทางการเมือง เนื่องจากสมาชิกภาพของตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการแต่งตั้งของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้การแต่งตั้งผูกพันกับวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่ละสมัย ซึ่งถ้ารัฐสภาไม่มีความมั่นคงแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิได้ สำหรับตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานรัฐสภา และ ประธานวุฒิสภา ถือได้ว่าเป็นตำแหน่งประมุขของสถาบันทางการเมืองโดยตรง นอกจากนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็น 2 สถานะ คือ หน้าที่ประจำตามตำแหน่งเดิม และ หน้าที่ตามตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่เต็มเวลา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการทำหน้าที่ ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นครั้งแรก มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นศาลตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงยึดหลักการเดิมโดยบัญญัติจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” เช่นเดียวกัน

ผู้เขียนเห็นว่า ผลจากการวิเคราะห์ทั้ง 3 ประเด็นประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย สถานะขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย และความสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยดังกล่าว รวมทั้งด้วยเหตุที่ผลคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นการผูกพันองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสิ้น ได้แก่ รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ นอกจากนั้น ปัญหาความขัดแย้งที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยก็เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป ซึ่งถือว่าเป็นความขัดแย้งระดับสูงสุดของประเทศ ดังนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ มีความมั่นคงและมีความเป็นสถาบันโดยมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ยาวนาน และมีความสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยที่มีความยึดมั่น เชื่อมั่นต่อองค์กรศาลในการตัดสินชี้ขาดมาโดยตลอดภายใต้คำว่า “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย” ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่โดยแบ่งแยกประเภทคดีเป็นเขตอำนาจศาล กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง และศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา นอกจากนี้ประเทศไทยมีประสบการณ์ การให้องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยมาหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร ศาลฎีกา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เคยเกิดขึ้น ด้วยเหตุผล ดังกล่าว องค์กรที่ถือว่ามีความเหมาะสมกับประเทศไทยและมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย คือ “ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court)”

ส่วนสุดท้าย บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับ ประเทศไทยดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าในระบบศาลสากลลักษณะองค์กรตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ได้แก่ สภาพการเมือง สภาพสังคมและวัฒนธรรม ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเห็นว่ารูปแบบศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) ดีที่สุด ประเทศสหรัฐอเมริกาเห็นว่ารูปแบบศาลฎีกา (The Supreme Court) ดีที่สุด ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นว่ารูปแบบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (The Conseil Constitutionnel) ดีที่สุด และประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเห็นว่ารูปแบบรัฐสภา (The National People’s Congress) ดีที่สุด แต่สำหรับประเทศไทยได้มีประสบการณ์นำทุกรูปแบบมาใช้ แต่อย่างไร ก็ตาม ปัจจัยร่วมที่สำคัญที่แทบทุกประเทศยึดถือเป็นหลัก คือ ต้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ต้องเป็นองค์กรที่มีความมั่นคงและมีความเป็นสถาบัน ส่วนองค์กร รูปแบบไหนจะทำหน้าที่ได้ดีที่สุดย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้าง องค์กรประกอบ กระบวนการสรรหา คุณสมบัติ ของผู้ดำรงตำแหน่ง ความรู้ ประสบการณ์ ความตระหนักในการทำหน้าที่และคุณธรรมจริยธรรม สำหรับกรณีประเทศไทย ถือได้ว่ารูปแบบ “ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court)” เหมาะสมกับสภาพการเมือง สภาพสังคมและวัฒนธรรมของไทย

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าไม่ว่าจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อใดก็ตาม หากจะให้องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีสถานะเป็นเพียงแผนกใดแผนกหนึ่งขององค์กรอื่น หรือเป็นองค์กรทางการเมือง หรือเป็นองค์กรที่ไม่มีความมั่นคงและไม่มีความเป็นสถาบันย่อมไม่เหมาะสมและไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) จะต้องมีควบคู่ไปกับรัฐธรรมนูญตลอดไป

บรรณานุกรม

- รศ.ดร.กมลชัย รัตนสากววงศ์. ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, บทบัณฑิตย, 51, ตอน 2, กรุงเทพฯ, 2538.
- พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์. ความมีอิสระของผู้พิพากษา, บทบัณฑิตย, เล่มที่ 27, กรุงเทพฯ, 2513.
- ศ.ดร.สมภพ โหตระกิตย์. การควบคุมกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 17, ตอนที่ 1, กรุงเทพฯ, 2541.
- จรัญ ภัคดีชนากุล. ศาลกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ, ดุลพาห, 51 ป 27, เล่ม 1, กรุงเทพฯ, 2523.
- รศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ, 2522.
- G. Harutyunyan, A. Mavcic. The Constitutional Review and its Development in the Modern World, The Republic of Armenia, 1999.
- The Basic Law 1949.
- The China Constitution 1982.
- The Constitution of the United State of America 1789.
- The France Republic Constitution 1958.

หลักกฎหมายอันเกิดจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

(อดีต - พ.ศ. 2553) (ตอนที่ 1)

ภาสพงษ์ เรณูมาศ*

นับตั้งแต่มีการบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จนถึงปัจจุบัน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปลักษณะขององค์กร เป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” ได้เกิดคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือศาลรัฐธรรมนูญ ขึ้นมามากมาย หากนับเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2494 – 2535 อันอยู่ในรูปขององค์กรคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ¹ พบว่ามีคำวินิจฉัยเกิดขึ้นทั้งสิ้น 12 คำวินิจฉัย แต่หากนับเฉพาะในปี พ.ศ. 2550² พบว่ามีคำวินิจฉัยทั้งสิ้น 9 คำวินิจฉัย ส่วนหากพิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541-2553 พบว่ามีคำวินิจฉัยทั้งสิ้น 558 คำวินิจฉัย ดังนั้น หากรวมคำวินิจฉัยตั้งแต่อดีต - พ.ศ. 2553 ไม่ว่าจะคำวินิจฉัยจะมีรูปลักษณะขององค์กรแบบใด พบว่า มีคำวินิจฉัยรวมกันทั้งสิ้น 579 คำวินิจฉัย ซึ่งในที่นี้ยังไม่รวมคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญอีกกว่า 290 คำสั่ง ทั้งจำหน่ายและไม่รับคำร้อง อันยอมปฏิเสธไม่ได้ว่า คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญในหลายคำวินิจฉัย ล้วนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหลายคำวินิจฉัยได้สร้างบรรทัดฐานทางสังคมให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ และยกมาตรฐานการดำเนินงานทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

* เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 6 ว กลุ่มงานคดี 8 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1 รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 8 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2489, พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549

2 ภายหลังจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง และให้ศาลรัฐธรรมนูญเดิมสิ้นสุด ได้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 มาตรา 35 เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญเดิม ก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549 และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดดังกล่าวได้สิ้นสุดลง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความจำเป็นที่จะนำคำวินิจฉัยที่น่าสนใจมาสังเคราะห์และวิเคราะห์ เพื่อวางหลักกฎหมายที่น่าสนใจ เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการที่จะทำให้ผู้ที่สนใจสามารถเข้าถึง ค้นคว้า และอ้างอิง ได้โดยง่าย และเป็นการสร้างฐานความรู้ทางรัฐธรรมนูญ โดยในที่นี้ผู้เขียนจะจัดแบ่งกลุ่มของคำวินิจฉัย ตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเป็น 9 ประการ ดังนี้

1. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ รวมถึงร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 141 มาตรา 149 มาตรา 154 และมาตรา 155)
2. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว (มาตรา 211 มาตรา 212 มาตรา 245 (1) และมาตรา 257 (2))
3. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดในส่วนของกรณีตรา (มาตรา 184)
4. คำวินิจฉัยกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ กระทำการใด เพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 168)
5. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป (มาตรา 214)
6. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา 65 มาตรา 68 มาตรา 106 (7) และมาตรา 237)
7. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 91 มาตรา 182 และมาตรา 233)
8. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่ (มาตรา 190)
9. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 (มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 20 (4) มาตรา 31 มาตรา 33 มาตรา 41 มาตรา 91 มาตรา 93 มาตรา 94 และมาตรา 98)

โดยในที่นี้ ผู้เขียนจะแบ่งบทความดังกล่าวออกเป็น 3 ตอน ตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยตอนที่ 1 จะเป็นการนำเสนอหลักกฎหมายอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามหัวข้อที่ 1- หัวข้อที่ 2 (โดยจะสิ้นสุดเฉพาะกรณี มาตรา 211 มาตรา 245 (1) และมาตรา 257 (2)) ส่วนบทความตอนที่ 2 จะเป็นการนำเสนอตามหัวข้อที่ 2 (มาตรา 212) - หัวข้อที่ 5 และตอนที่ 3 จะเป็นการนำเสนอตามหัวข้อที่ 6 - หัวข้อที่ 10 โดยทั้งนี้ในหัวข้อที่ 10 จะเป็นการวางหลักกฎหมายอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจ

1. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ รวมถึงร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 141 มาตรา 149 มาตรา 154 และมาตรา 155)

1.1 หลักกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถแบ่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายได้ เป็น 3 ประเภท คือ 1. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 141) 2. ร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 149 และมาตรา 154) และ 3. ร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ³ (มาตรา 155)

โดยบุคคลผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

1. กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาเป็นผู้เสนอโดยผลของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 141 วรรคหนึ่ง)

2. กรณีร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 154 (1) และ (2)) สามารถแบ่งได้ดังนี้

2.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา⁴ (63 คน)

2.2 สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (63 คน)

2.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (63 คน)

2.4 นายกรัฐมนตรี

³ ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

⁴ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 88 โดยสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 480 คน (เป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 400 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน จำนวน 80 คน) ตามมาตรา 93 และวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 150 คน ดังนั้น รวมทั้งสองสภา จึงประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 630 คน

3. กรณีร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ (มาตรา 155)

3.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กรณีเสนอร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

3.2 สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กรณีเสนอร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

3.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กรณีเสนอร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

โดยผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่เห็นว่าร่างกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีอยู่ 2 ประการ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัตินั้น ตกไปทั้งฉบับ (มาตรา 141 วรรคหนึ่ง และมาตรา 154 วรรคสาม) หากเห็นว่า

1.1 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัตินั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ หรือ

1.2 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัตินั้น ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

2. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัตินั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ข้อความดังกล่าวไม่ใช่สาระสำคัญ ด้วยเหตุนี้ จึงตกไป เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งเท่านั้น

1.2 แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

1.2.1 การที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่นั้น สภาผู้แทนราษฎรลงมติได้เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง คือ ยืนยันร่างเดิม หรือยืนยันร่างที่คณะกรรมการธิการร่วมกันพิจารณา ซึ่งการยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง การยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอไปยังวุฒิสภาทุกประการ จะเพิ่มบทบัญญัติมาตราขึ้นมาก็ไม่ได้ เพราะมิฉะนั้นย่อมถือเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ดูคำวินิจฉัยที่ 13-14/2541)

คำวินิจฉัยที่ 13-14/2541 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 (ปัจจุบัน มาตรา 148) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่นั้น สภาผู้แทนราษฎรลงมติได้เพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ยืนยันร่างเดิมหรือยืนยันร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา การยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง การยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอไปยังวุฒิสภาทุกประการ ดังนี้ การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างเดิมและลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 3 ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา 4 เพื่อระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา 29 วรรคสอง ด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 90 (ปัจจุบัน มาตรา 88) รัฐสภาต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การที่สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 4 ภายหลังที่ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 (ปัจจุบัน มาตรา 148) ประกอบมาตรา 93 (ปัจจุบัน มาตรา 150) มาตรา 92 (ปัจจุบัน มาตรา 90) และมาตรา 90 (ปัจจุบัน มาตรา 88) เมื่อร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา 262 วรรคสาม (ปัจจุบัน มาตรา 154 วรรคสาม)

1.2.2 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า จะต้องมีส่วนสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีข้เจตนาารมณัของรัฐธรรมนูญ (ดูคำวินิจฉัยที่ 2/2551)

คำวินิจฉัยที่ 2/2551 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า จะต้องมีส่วนสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและ

มีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่าในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 86 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไป

ข้อสังเกต ต่อมามีคำวินิจฉัยในแนวเดียวกันในเรื่ององค์ประชุมไม่ครบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คำวินิจฉัยที่ 3/2551) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. (คำวินิจฉัยที่ 4/2551) ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. (คำวินิจฉัยที่ 8/2551) ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คำวินิจฉัยที่ 16/2551) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. (คำวินิจฉัยที่ 17/2551) และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. (คำวินิจฉัยที่ 15/2552) ซึ่งมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปทั้งฉบับ

คำวินิจฉัยที่ 4/2551 รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า จะต้อง มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 64 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติ

ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่งแล้ว มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง

คำวินิจฉัยที่ 8/2551 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ 7 ธันวาคม 2550 วาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 50 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ 121 คน ไม่อาจถือว่าการลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมายได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการเป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่งแล้ว ย่อมมีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามได้ ดังนั้น จึงถือได้ว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม

คำวินิจฉัยที่ 17/2551 ในวาระที่สาม ของคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันพฤหัสบดีที่ 27 กันยายน 2550 มีสมาชิกมาประชุมเพียง 95 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 125 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือว่าการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่งได้ ดังนั้น เมื่อองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุมและไม่อาจถือว่าการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าการตราร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม

1.2.3 ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดวิธีการรับเครื่องจักร กรณีฝ่าฝืนไม่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยศาลไม่มีดุลพินิจว่าจะรับเครื่องจักรหรือไม่ โดยไม่คำนึงว่าเจ้าของเครื่องจักรจะรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดหรือไม่ และไม่ให้ออกาสเจ้าของเครื่องจักรได้พิสูจน์ว่ารู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดด้วยหรือไม่ ถือเป็นการใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเกินกว่าความจำเป็น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 (ปัจจุบัน มาตรา 41) (ดูคำวินิจฉัยที่ 30/2548)

คำวินิจฉัยที่ 30/2548 ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา 38 วรรคหนึ่ง บัญญัติกรณีเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี ที่ไม่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อจะเริ่มทำการผลิต ให้ศาลมีคำสั่งรับเครื่องจักรได้ โดยศาลไม่มีดุลพินิจว่าจะรับเครื่องจักรหรือไม่ โดยไม่คำนึงว่าเจ้าของเครื่องจักรจะรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดหรือไม่ และไม่ให้ออกาสเจ้าของเครื่องจักรได้พิสูจน์ว่ารู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดด้วยหรือไม่ เป็นการรับโดยเด็ดขาด ไม่ได้พิจารณาถึงความผิดและความเหมาะสมในการลงโทษ เป็นการใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 32 (ปัจจุบัน มาตรา 39) และมาตรา 48 (ปัจจุบัน มาตรา 41)

1.2.4 ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 ที่ห้ามมิให้มีการชุมนุม ถือว่าขัดหรือแย้งในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน (ดูคำวินิจฉัยที่ 11/2549)

คำวินิจฉัยที่ 11/2549 ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 46/1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ถือได้ว่าเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 (ปัจจุบัน มาตรา 63) เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน จึงวินิจฉัยว่า

ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 เป็นอันตกไป

2. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว (มาตรา 211 มาตรา 212 มาตรา 245 (1) และมาตรา 257 (2))

2.1 หลักกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว ออกเป็น 4 ประการ ดังนี้

1. การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง (มาตรา 211)

หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งศาลนั้นจะใช้บังคับแก่คดีโดยต้องเป็นกรณีที่มีคดีเกิดขึ้นในศาลก่อน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น และไม่ว่าคดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาลใดก็ตาม หากศาลเห็นเองหรือคู่ความ (โจทก์-จำเลย หรือผู้ฟ้อง-ผู้ถูกฟ้อง) ในคดีนั้นโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลนั้นส่งความเห็นดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ได้แก่ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่ใช้บังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชกำหนด ที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เป็นต้น

2. การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ (มาตรา 245 (1))

กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยอาจเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน หรือเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

เองได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียน สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้นั้น มีความหมายเช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายตาม 1. คือหมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

3. การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอ (มาตรา 257 (2))

กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 (2) ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้นมีความหมายเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วตาม 1. และ 2.

4. การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 212)

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ด้วย ทั้งนี้ ต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้ศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ ซึ่งปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้ออก “ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550” มาใช้บังคับ ซึ่งตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 21 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ และวรรคสอง กำหนดว่า การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิ

โดยวิธีการอื่นได้แล้ว ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามมาตรา 211 มาตรา 245 (1) และมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว หมายความว่าหากบุคคลใดสามารถใช้สิทธิทางศาลตาม 1. หรือสามารถใช้สิทธิโดยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตาม 2. หรือสามารถใช้สิทธิโดยการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตาม 3. ได้ บุคคลนั้นจะต้องใช้สิทธิตามช่องทางนั้นก่อน หากไม่สามารถใช้สิทธิตามช่องทางนั้นได้แล้ว จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

2.2 แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

2.2.1 การลงโทษบุคคลในคดีอาญา จักกระทำได้ต่อเมื่อได้กระทำในขณะที่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ในขณะนั้น (ตุ้คำวินิจฉัยที่ 3/2494)

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 3/2494 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 29 (ปัจจุบัน มาตรา 39) ได้กำหนดขอบเขตของการออกกฎหมายลงโทษบุคคลทางอาญาไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญาเว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้” ตามถ้อยคำที่ใช้นี้ย่อมเห็นได้ชัดว่า ผู้ที่จะถูกลงโทษอาญาได้ จะต้องกระทำการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งในขณะที่กระทำนั้น มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด สำหรับคดีนี้มีปัญหาว่า การที่เจ้าของเรือให้เช่าเรือของตนไป และผู้เช่าเอาเรือไปใช้บรรทุกข้าวอันเป็นของต้องห้ามตามกฎหมาย โดยเจ้าของเรือไม่มีส่วนรู้เห็นด้วยอย่างไรเลยนั้น มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ความจริงไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ว่าการกระทำดังกล่าวของเจ้าของเรือเป็นความผิดอาญา และเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดอาญาแล้ว การรับเรือซึ่งเป็นการลงโทษเจ้าของเรือ ตามมาตรา 13 ทวิ (1) แห่งพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 มาตรา 6 จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 (ปัจจุบัน มาตรา 39)

ข้อสังเกต ต่อมา มีคำวินิจฉัยที่ 40-41/2546 หากเป็นมาตรการยึดทรัพย์สินทางแพ่ง มิได้เป็นการดำเนินคดีทางอาญาต่อบุคคลแล้ว ย่อมสามารถออกกฎหมายย้อนหลังได้ ซึ่งต่อมาก็มีคำวินิจฉัยที่ 4/2551 ในแนวเดียวกัน โดยถือว่าคำสั่งริบทรัพย์สินในคดีอาเสพติด ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 30 วรรคสอง และวรรคสี่ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีผลมาจากการกระทำความผิดในทางอาญาของบุคคลอื่น มิใช่เป็นการลงโทษบุคคลให้ริบทรัพย์สินที่ถือเป็นการลงโทษบุคคลทางอาญา

คำวินิจฉัยที่ 40-41/2546 รัฐธรรมนูญ มาตรา 32 (ปัจจุบัน มาตรา 39) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และการลงโทษนั้นจะหนักกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำผิดมิได้ ซึ่งเป็นหลักที่รับรองห้ามใช้กฎหมายอาญาย้อนหลังกับบุคคลในความผิดทางอาญา สำหรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯ เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแล้วพบว่า ต้องการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม และทำลายแรงจูงใจสำคัญในการประกอบอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนที่สูง จึงกำหนดให้มีมาตรการดำเนินการต่อการฟอกเงิน คือ มาตรการทางอาญาที่ดำเนินคดีต่อบุคคล และ มาตรการที่ดำเนินคดีต่อทรัพย์สินซึ่งเป็นมาตรการพิเศษที่รัฐกำหนดขึ้น มาตรการทั้งสองเป็นการดำเนินการที่เป็นคนละส่วนกัน และมีการกำหนดภาระการพิสูจน์ที่มีบทสันนิษฐานแตกต่างกัน โดยมีเหตุผลมาจากหลักของการคุ้มครองประโยชน์ของสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ หลักการติดตามและเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดของรัฐ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เป็นการดำเนินคดีทางอาญาต่อบุคคลแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 32 (ปัจจุบัน มาตรา 39) แต่อย่างใด

2.2.2 การจัดตั้งศาลขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาอรรถคดีบางประเภทนั้น ย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่ที่จัดตั้งขึ้นนั้นต้องเป็น “ศาล” มีตุลาการเป็นผู้กระทำการในพระปรมาภิไธยการจัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและมีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดเกี่ยวกับการครอบครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงมีผลเป็นการตั้งบุคคลอื่นที่มีไม่ใช่ศาลให้มีอำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จึงย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 99 (ปัจจุบันไม่ปรากฏถ้อยคำนี้ในรัฐธรรมนูญ) ซึ่งบัญญัติว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ

(คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2501) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2487 มาตรา 4 และมาตรา 8 กำหนดให้ที่ดินที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแสดงความจำนงต่อทางราชการสละที่ดินนั้นก็ดี หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องสละการครอบครองไป เพราะเกรงกลัวอิทธิพลหรือเท่าไม่ถึงการณ์ก็ดี ให้คณะกรรมการเอาที่ดินนั้นจัดให้ราษฎรตามความเป็นธรรม และเมื่อคณะกรรมการได้มีคำสั่งจัดที่ดินแปลงใดให้แก่ราษฎรแล้ว คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้บุคคลที่คณะกรรมการเห็นว่าไม่มีสิทธิในที่ดินออกไปเสียจากที่ดินนั้นก็ได้ นอกจากนี้ มาตรา 9 ยังกำหนดว่า คำสั่งของคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ให้ถือเป็นเด็ดขาด

ผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีเป็นอย่างอื่นมิได้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เห็นว่า คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้โดยชื่อจะเรียกว่า “คณะกรรมการฯ” และแม้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการจะเรียกว่า “การสอบสวน” และคำชี้ขาดของคณะกรรมการจะเรียกว่า “คำสั่ง” ก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณารูปลักษณะของกรรมการคณะนั้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า นอกจากมีอำนาจบริหารแล้ว ยังเป็นคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นให้มีอำนาจกระทำการได้อย่างศาลอีก เพียงแต่เรียกชื่อไปเสียเป็นอย่างอื่นเท่านั้น นอกจากนี้คำสั่งของคณะกรรมการฯ ถือเป็นเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีให้เป็นอย่างอื่นไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ การจัดตั้งศาลขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาอรรถคดีบางประเภทนั้น ย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่ที่จัดตั้งขึ้นนั้นต้องเป็น “ศาล” มีตุลาการเป็นผู้กระทำการในพระปรมาภิไธย การจัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและมีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดเกี่ยวกับการครอบครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงมีผลเป็นการตั้งบุคคลอื่นที่มีไม่ใช่ศาลให้มีอำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จึงย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 99 (ปัจจุบันไม่ปรากฏถ้อยคำนี้ในรัฐธรรมนูญ) ซึ่งบัญญัติว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ

2.2.3 เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ย่อมไม่อาจใช้บังคับได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะประกาศใช้บังคับมาก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะประกาศใช้บังคับก็ตาม (ตุค้ำวินิจฉัยที่ 4/2541)

คำวินิจฉัยที่ 4/2541 สมาชิกเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือจะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 285 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ (ปัจจุบัน มาตรา 284 วรรคห้า) ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับกรณีนี้มีใช่เป็นเรื่องกฎหมายย้อนหลัง แต่เป็นเรื่องกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 285 วรรคห้า (ปัจจุบัน มาตรา 284 วรรคห้า) ของรัฐธรรมนูญ

(คดีนี้ เป็นกรณีที่สมาชิกเทศบาลได้รับเลือกตั้ง ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง กำหนดมีวาระในการดำรงตำแหน่งห้าปี แต่รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 285 วรรคห้า ซึ่งประกาศใช้บังคับในภายหลัง กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งสมาชิกเทศบาลเพียงสี่ปี ปัญหาคือ จะต้องถือว่าสมาชิกเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้ง ก่อนที่รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ใช้บังคับ มีวาระในการดำรงตำแหน่งกี่ปี ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับเอาไว้ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) และไม่มีผลใช้บังคับ ตามมาตรา 6 จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มาตรา 285 วรรคห้า (ปัจจุบัน มาตรา 284 วรรคห้า)

2.2.4 การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ซึ่งในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ประกาศใช้บังคับแล้ว ศาลเห็นว่า หากหลักการตามบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มีหลักการเดียวกันด้วยแล้ว ประกอบกับยังไม่มีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ มาก่อน กรณีมีเหตุที่ศาลจะพิจารณาวินิจฉัยต่อไป (ดูคำวินิจฉัยที่ 6/2553)

คำวินิจฉัยที่ 6/2553 เห็นว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ได้สิ้นสุดลงโดยประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยฯ ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 แต่ผู้ร้องได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 ซึ่งในขณะนั้นรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ยังใช้บังคับอยู่ ต่อมาศาลปกครองกลางมีคำพิพากษายกฟ้องเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2550 ผู้ร้องได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และถึงแม้ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ได้นำหลักการแห่งบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นหลักการเดียวกันตามมาตรา 29 วรรคสอง และ มาตรา 30 ด้วย เมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ กรณีจึงมีเหตุสมควรพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

2.2.5 การเรียกอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ของสถาบันการเงิน ตามความ ในพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 (ดูคำวินิจฉัยที่ 5/2542)

คำวินิจฉัยที่ 5/2542 รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้บุคคลมีความเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ฉะนั้น การที่สถาบันการเงินคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ แต่ไม่เกินอัตราที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ จึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและเป็นไปตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่ผู้ร้องจะยกความเท่าเทียมกันตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้มาใช้แก่คดีตามคำร้องนี้ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับการคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

2.2.6 การโต้แย้งว่าศาลใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง โต้แย้งการดำเนินการของศาลฎีกาว่าปฏิบัติไม่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่ใช่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่สามารถนำคดีขึ้นมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมสั่งยกคำร้อง (ดูคำวินิจฉัยที่ 11/2541)

คำวินิจฉัยที่ 11/2541 การโต้แย้งการดำเนินการของศาลฎีกาว่าปฏิบัติไม่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 141 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต้องลงลายมือชื่อผู้พิพากษาที่พิพากษาหรือทำคำสั่ง หรือถ้าผู้พิพากษาคงใดลงลายมือชื่อไม่ได้ก็ให้ผู้พิพากษาอื่นที่พิพากษาหรือทำคำสั่งคดีนั้น หรืออธิบดีผู้พิพากษาแล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุที่ผู้พิพากษาคคนนั้นมีได้ลงลายมือชื่อและความเห็นพร้อมด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และกลัดไว้ในสำนวนความ” คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 141 วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มิได้เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดี กรณีจึงไม่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยมาตรา 6 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง) สำหรับประเด็นที่สองที่ว่าศาลนำกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้ว ในขณะที่โจทก์ฟ้องมาใช้บังคับแก่คดีที่ผู้ร้องเป็นจำเลย พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นการโต้แย้งว่าศาลใช้กฎหมายฉบับที่ไม่ถูกต้อง มิได้โต้แย้งว่า กฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ต้องด้วยมาตรา 6 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง) เช่นเดียวกับประเด็นแรก ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

2.2.7 บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะนำมาโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ เท่านั้น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า เช่น ประกาศ คณะปฏิวัติ หรือประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ดังนั้น หากเป็นการโต้แย้งในประเด็นอื่น ๆ เช่น การโต้แย้งว่ากฎหมายลูกบท ไม่ว่าจะ เป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือประกาศของธนาคารพาณิชย์ คำสั่งนายกรัฐมนตรี คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทราย คำสั่งที่ออกตามข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่เข้าบทบัญญัติของคำว่า “กฎหมาย” ตามความหมายนี้ (ดูคำวินิจฉัย ที่ 4/2542, 5/2542, 9/2542, 12-35/2542, 38-40/2542, 41/2542, 42-43/2542, 14-15/2543, 16-19/2543, 25/2543, 27/2544)

คำวินิจฉัยที่ 4/2542 ประกาศธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เป็นประกาศที่ออกโดย ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เพื่อให้เป็นไปตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องอัตราดอกเบี้ยและส่วนลด ที่ออกโดยผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ดังนั้น ประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ ฉบับดังกล่าวนี้ จึงมิใช่ประกาศของทางราชการและไม่เข้าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะ วินิจฉัยให้ได้ ศาลย่อมมีคำสั่งยกคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ 5/2542 ประกาศบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) ฉบับนี้ มิใช่ประกาศของทางราชการและไม่เข้าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ได้ ส่วนประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับดังกล่าวข้างต้นเป็นประกาศที่ออกข้อกำหนดโดยผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจของ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 27 มาตรา 30 (1) (2) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจและมีผลใช้บังคับได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจ ที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ประกาศดังกล่าวนี้มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (ปัจจุบัน มาตรา 211) ดังนั้น ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประกาศทั้ง 2 ฉบับว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่ จึงไม่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยที่ 14-15/2543 คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 2/2541 และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ 1649/2541 มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ไม่อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยที่ 25/2543 การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (7) ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 นั้น มิได้เป็นการออกโดยองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2542 และที่ 14-15/2543 วินิจฉัยไว้แล้วว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง) ต้องออกโดยองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าว จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง)⁵

2.2.8 ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 27/2544 อธิบายคำว่า “กฎหมาย” ตามความในรัฐธรรมนูญ ให้มีความชัดเจนขึ้น โดยแบ่ง “กฎหมาย” ออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนด ตามมาตรา 218 (ปัจจุบัน มาตรา 184) มาตรา 220 (ปัจจุบัน มาตรา 186) และพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 วรรคห้า⁶ โดยที่กฎหมายเหล่านั้นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเภทที่สอง กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานอกจากที่จัดอยู่ในประเภทที่หนึ่งที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นต้น และ

⁵ แต่เดิมเคยมีคำวินิจฉัยที่ 24/2543 เห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญรับวินิจฉัยได้ ซึ่งไม่น่าจะเป็นแนวบรรทัดฐานอีกต่อไป

⁶ เดิมพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้ถูกตราขึ้นเฉพาะ กรณีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ได้มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันนี้

เนื่องจากกฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย⁷ (ดูคำวินิจฉัยที่ 50/2544, 55/2548)

คำวินิจฉัยที่ 50/2544 ข้อกำหนดคดีภาษีอากร พ.ศ. 2539 ข้อ 10 ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากร ฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 20 มีใช้กฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (ปัจจุบัน มาตรา 211) ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้

คำวินิจฉัยที่ 55/2548 กรณีตามคำร้องเป็นการโต้แย้งคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 39/2517 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2517 ที่ออกตามความในมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 แม้จะเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับดั่งเช่นกฎหมาย แต่ก็มีลักษณะเป็นคำสั่งในทางปกครองของฝ่ายบริหารที่ออกมาเพื่อกระทำการบางอย่างโดยหนึ่งโดยเฉพาะ คำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง)

2.2.9 นอกจากนี้ การโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ต้องเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ประกาศใช้บังคับแล้ว หากเป็นการโต้แย้งกระบวนการตราศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่รับวินิจฉัย (ดูคำวินิจฉัยที่ 35-36/2544, 26-34/2545, 8-11/2546, 28/2547, 40/2547, คำสั่งที่ 27/2553)

คำวินิจฉัยที่ 35-36/2544 การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) มิได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล้มละลายดังกล่าว เป็นการโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (ปัจจุบัน มาตรา 211) มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

⁷ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายตามความในประเภทที่สอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 จึงเรียกกฎหมายประเภทนี้ว่า “กฎ” ดังนั้น หากมีการโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคือ ศาลปกครอง จึงต้องฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีการเพิกถอนกฎหมายตามความในประเภทที่สอง ดังกล่าว

คำวินิจฉัยที่ 26-34/2545 การตราพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 48 (ปัจจุบัน มาตรา 41) หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (ปัจจุบัน มาตรา 211) ซึ่งมาตรา 264 (ปัจจุบัน มาตรา 211) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยในกรณีที่คู่ความหรือศาลอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ร้องโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในประเด็นนี้ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (ปัจจุบัน มาตรา 211) ได้

คำวินิจฉัยที่ 8-11/2546 การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 35 (ปัจจุบัน มาตรา 33) มาตรา 48 (ปัจจุบัน มาตรา 41) และมาตรา 50 (ปัจจุบัน มาตรา 43) หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า การใช้สิทธิโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายกรณี ของพระราชกำหนดว่า เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 184 วรรคหนึ่ง) หรือไม่ นั้น เป็นสิทธิเฉพาะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ ไว้ในมาตรา 219 (ปัจจุบัน มาตรา 185) เท่านั้น ดังนั้น เมื่อผู้ร้องโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (ปัจจุบัน มาตรา 211) ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

คำวินิจฉัยที่ 28/2547 ประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ 35-36/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ว่า การโต้แย้งว่า กฎหมายตราขึ้นโดยมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย เป็นการโต้แย้งว่า กฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง) มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

ข้อสังเกต การโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ต้องเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไร หากเป็นการโต้แย้ง ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด

ซึ่งไม่ใช่รัฐธรรมนูญ หรือเป็นเพียงการร้องขอให้ศาลแปลความหมายของรัฐธรรมนูญ หรือขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของบุคคลหรือนิติบุคคลศาลย่อมยกคำร้อง (ดูคำวินิจฉัยที่ 8/2543, 9/2543, 16/2544, 38-39/2547)

คำวินิจฉัยที่ 16/2544 แม้คำร้องของผู้ร้องจะมีประเด็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 มาตรา 67 ตรี กับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 มาตรา 38 ตรี ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ฉ ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวได้ เพราะผู้ร้องหรือคู่ความ มิได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงมิใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (ปัจจุบัน มาตรา 211)

คำวินิจฉัยที่ 9/2543 การที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) คิดดอกเบี้ยในกรณีผิดนัด โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ร้องและตัวแทนผู้บริโภคขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 (ปัจจุบัน มาตรา 43) และมาตรา 57 (ปัจจุบัน มาตรา 61) หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องดังกล่าวเป็นการขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของบุคคลหรือนิติบุคคลมิใช่พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง) ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ 38-39/2547 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 38 ตรี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 9 ขัดหรือแย้งต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ประกอบ มาตรา 6 ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณีที่มีการโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เท่านั้น มิได้ให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีการโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับเดียวกัน หรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

2.2.10 การโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ต้องเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น มาตราใด ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตราใด หากระบุแต่เพียงว่า กฎหมายฉบับนั้นทั้งฉบับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ... โดยมีได้ระบุมาตราของกฎหมายฉบับนั้นให้ชัดเจน ศาลย่อมปฏิเสธไม่รับคำร้อง (ดูคำวินิจฉัยที่ 40-49/2544, 24/2545) นอกจากนี้ การระบุมาตราของรัฐธรรมนูญต้องบรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องและระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง มิฉะนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับวินิจฉัย (ดูคำวินิจฉัยที่ 6/2546, 8-11/2546, 28/2547, 38/2548, 39/2548, 10/2552)

คำวินิจฉัยที่ 40-49/2544 การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และขอให้ศาลส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (*ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง*) นั้น จะต้องระบุว่า บทบัญญัติมาตราใดของกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด ตามคำร้องทั้ง 10 คำร้อง ผู้ร้องอ้างเพียงว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ โดยไม่ระบุว่า บทบัญญัติมาตราใดของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 และคำร้องดังกล่าวไม่มีข้อความชัดเจนพอที่ทำให้เข้าใจได้ว่าบทบัญญัติมาตราใดของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำร้องทั้ง 10 คำร้อง จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (*ปัจจุบัน มาตรา 211*) ศาลวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ 6/2546 ผู้ร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 5 และมาตรา 32 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 32 (*ปัจจุบัน มาตรา 39*) มาตรา 42 (*ปัจจุบัน มาตรา 50*) และมาตรา 87 (*ไม่ปรากฏมาตรานี้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน*) แต่ผู้ร้องไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องและระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้งไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 5 (3) และ (4) (*ปัจจุบัน ข้อ 18 (3) และ (4)*)⁸

⁸ ปัจจุบันใช้ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ข้อ 18

(3) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง

(4) มีคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง

คำวินิจฉัยที่ 8-11/2546 ผู้ร้องไม่ได้รับบุให้ชัดเจนว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 67 จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด อันต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 264 (ปัจจุบัน มาตรา 211) ได้ จึงไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 5 (2) (ปัจจุบัน ข้อ 18 (2))⁹ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า ไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

คำวินิจฉัยที่ 28/2547 การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพอิกการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 มาตรา 21 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด กรณีไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ข้อ 6 (2) (ปัจจุบัน ข้อ 18 (2)) ที่กำหนดให้คำร้องต้องระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้องไว้ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัย

ข้อสังเกต ต่อมาคำวินิจฉัยที่ 5/2551 เป็นกรณีที่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่โต้แย้งกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ โดยแม้จะเป็นการโต้แย้งโดยมีได้ระบุมาตราตามรัฐธรรมนูญให้ชัดแจ้ง ศาลก็รับไว้พิจารณาตรวจสอบรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และเห็นว่า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.2.11 การจะนำคดีขึ้นมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211 ได้ ต้องปรากฏว่าเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้น หากมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีแล้ว ย่อมไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้จำหน่ายคำร้อง (ดูคำวินิจฉัยที่ 4/2544 ,34/2548 ,49-50/2548 ,10/2550) นอกจากนี้ถึงแม้คำพิพากษาของศาลจะถึงที่สุดแล้ว หากเป็นการโต้แย้งในชั้นบังคับคดีว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับในชั้นบังคับคดีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมสามารถโต้แย้งได้ เพราะถือว่ามีกรณีที่ต้องใช้กฎหมายบังคับอยู่ และไม่ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใด คำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว ก็มีได้ถูกกระทบกระเทือน (ดูคำวินิจฉัยที่ 34-53/2543)

⁹ ปัจจุบันใช้ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ข้อ 18

(2) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ 4/2544 เมื่อกรมราชทัณฑ์แจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า จำเลยที่ 3 (นายฮายาชิ คาสิโนริ) ไม่ได้อยู่ในประเทศไทย เนื่องจากถูกส่งตัวกลับไปประเทศญี่ปุ่นแล้ว การพิจารณาคำร้อง จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อจำเลยที่ 3 ส่วนคำร้องที่จำเลยที่ 3 เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2475 มาตรา 4 (2) และมาตรา 14 (1) ถึง (5) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น จำเลยที่ 3 ได้ถูกฟ้องในข้อหาร่วมกันมิได้เพื่อนำออกใช้ซึ่งธนบัตรต่างประเทศปลอม ฯ ตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น เมื่อศาลยุติธรรมมิได้ใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาบังคับแก่คดีตามคำร้องนี้แล้ว พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 4 (2) และมาตรา 14 (1) ถึง (5) จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามคำร้องนี้ จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง) ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้จำหน่ายคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ 34/2548 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ถึงมาตรา 290 เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดว่าด้วยการบังคับคดีจะใช้บังคับหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว และจะบังคับตามคำพิพากษาต่อเมื่อผู้ร้องตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือเป็นผู้แพ้คดีและไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา กรณีตามคำร้องคดีของโจทก์และผู้ร้องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น ศาลชั้นต้นยังไม่มีคำพิพากษาให้โจทก์หรือผู้ร้องเป็นฝ่ายชนะคดีหรือแพ้คดี จึงยังไม่มีกรณีที่จะต้องมีการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเกิดขึ้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ถึงมาตรา 290 จึงไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง)

คำวินิจฉัยที่ 49-50/2548 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ถึงมาตรา 290 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ฯ หรือไม่ เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ถึงมาตรา 290 เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดว่าด้วยการบังคับคดีจะใช้บังคับหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว กรณีตามคำร้องคดีของโจทก์และผู้ร้องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น จึงยังไม่มีกรณีที่จะต้องมีการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเกิดขึ้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ถึงมาตรา 290 จึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง)

คำวินิจฉัยที่ 10/2550 กระบวนการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่นั้น ให้ศาลชั้นต้นที่รับคำร้อง ทำการไต่สวนคำร้องเสียก่อนว่ามีมูลพอที่จะรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาพิพากษาใหม่หรือไม่ แล้วจึงส่งสำนวนการไต่สวนพร้อมทำความเข้าใจศาลอุทธรณ์พิจารณาต่อไป เมื่อศาลอุทธรณ์ได้รับสำนวน

การไต่สวนและความเห็นแล้ว จึงจะใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้องได้ ดังนั้น การสั่งคำร้องดังกล่าว จึงเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 มาตรา 10 กรณีตาม คำร้องเป็นคดีที่ขอให้รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นครั้งที่สอง หลังจากเคยมีการร้องขอให้รื้อฟื้นมาแล้วครั้งหนึ่ง และศาลอุทธรณ์ภาค 3 ได้พิจารณาและมีคำสั่งยกคำร้องไปแล้ว ขณะเมื่อคำร้องขอให้รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นครั้งที่สองยังอยู่ในระหว่างการไต่สวนของศาลจังหวัดสงขลา ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลจังหวัดสงขลาเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 มาตรา 10 และมาตรา 18 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 และมาตรา 247 (ปัจจุบันไม่มีการบัญญัติมาตรานี้ในรัฐธรรมนูญ) หรือไม่ และศาลจังหวัดสงขลาได้ส่งคำโต้แย้งดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (ปัจจุบัน มาตรา 211) แต่การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (ปัจจุบัน มาตรา 211) นั้น จะต้องเป็นการโต้แย้งที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลนั้นจะใช้บังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น เมื่อบทบัญญัติมาตรา 10 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 จะใช้บังคับแก่คดีในศาลอุทธรณ์ (ศาลอุทธรณ์ภาค 9) มิใช่ศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดสงขลา) กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง) จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นตามคำร้อง

คำวินิจฉัยที่ 34-53/2543 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 148 (1) บัญญัติว่า “คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่ความเดียวกันรื้อฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัย โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้ (1) เมื่อเป็นกระบวนการพิจารณาบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล” และมาตรา 302 วรรคหนึ่ง ให้อำนาจศาลชี้ขาดในเรื่อง “ศาลที่มีอำนาจออกหมายบังคับคดีหรือหมายจับลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือมีอำนาจนำคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวข้องด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งซึ่งได้เสนอต่อศาลตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้คือศาลที่ได้พิจารณา และชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น” จึงเห็นได้ว่า ในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งยังมีการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดได้ มาตรา 286 วรรคหนึ่ง (3) จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง และแม้ว่าคดีตามคำร้องนี้ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่ในการบังคับคดีศาลยังมีอำนาจพิจารณาในชั้นนี้อยู่ และไม่ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยว่า คำร้องดังกล่าวต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 หรือไม่ คำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วมิได้ถูกกระทบกระเทือน เพราะจำเลยยังคงต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษา คำร้องดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้

2.2.12 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจจัดการทรัพย์สินหลังจากศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดแล้ว ไม่ขัดหรือแย้งต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน (ดูคำวินิจฉัยที่ 14/2544)

คำวินิจฉัยที่ 14/2544 แม้พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา 22 บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จัดการและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือกระทำการที่จำเป็นเพื่อให้กิจการของลูกหนี้ที่ค้างอยู่เสร็จสิ้นไป เก็บรวบรวมและรับเงินหรือทรัพย์สินซึ่งจะตกได้แก่ลูกหนี้หรือซึ่งลูกหนี้มีสิทธิจะได้รับจากผู้อื่น และประนีประนอมยอมความ หรือฟ้องร้อง หรือต่อสู้คดีใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ จะถือเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ และเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 41 วรรคหนึ่ง) เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และต้องด้วยมาตรา 29 วรรคหนึ่ง เพราะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่จำกัดสิทธิของบุคคลตามหลักการทั่วไปที่รัฐธรรมนูญรับรอง แต่ก็เป็นไปตามข้อยกเว้นของมาตราดังกล่าว เพราะการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้ผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้และประชาชนทั่วไป เป็นการป้องกันมิให้ผู้ที่ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ไปก่อนนี้ได้อีก ซึ่งก็ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิดังกล่าวแต่อย่างใด ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจจัดการทรัพย์สินหลังจากศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดแล้ว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และมาตรา 48 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 41 วรรคหนึ่ง)

2.2.13 รัฐธรรมนูญ มาตรา 6 เป็นการบัญญัติถึงผลของการที่บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ว่าให้มีผลเป็นอันใช้บังคับมิได้ จึงไม่อาจมีบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ มาตรา 6 นี้ได้ คำโต้แย้งของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง) ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา 264 วรรคสอง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคสอง) (ดูคำวินิจฉัยที่ 16/2546) นอกจากนี้ ยังมีคำวินิจฉัยที่ 38-39/2547 ให้เหตุผลอันมีลักษณะคล้ายคลึงกันว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 6 เป็นบทบัญญัติในหมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไปที่กล่าวถึงสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศของรัฐธรรมนูญเอง มิได้มีข้อความใดที่เป็นเรื่องรับรองสิทธิและเสรีภาพหรือให้อำนาจใด ๆ แก่บุคคลหรือองค์กร จึงไม่อาจอ้างหรือโต้แย้งว่า บทบัญญัติใด แห่งกฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ได้ (ดูคำวินิจฉัยที่ 56/2548)

คำวินิจฉัยที่ 16/2546 รัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” เป็นการบัญญัติถึงผลของการที่บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ว่าให้มีผลเป็นอันใช้บังคับมิได้ จึงไม่อาจมีบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ มาตรา 6 นี้ได้ คำโต้แย้งของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคหนึ่ง) ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามมาตรา 264 วรรคสอง (ปัจจุบัน มาตรา 211 วรรคสอง)

คำวินิจฉัยที่ 56/2548 รัฐธรรมนูญ มาตรา 6 เป็นบทบัญญัติในหมวด 1 บททั่วไป ที่กล่าวถึงสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ หรือที่จะมีขึ้นในภายหน้ามีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ฯ มาตรา 5 มาตรา 16 และมาตรา 17 จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ได้

ข้อสังเกต นอกจากกรณีของมาตรา 6 ที่ไม่อาจมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งได้แล้ว ยังปรากฏกับกรณีของมาตรา 1 มาตรา 2 มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 4 อยู่ในหมวด 1 บททั่วไป ซึ่งเป็นการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในลักษณะหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มิใช่กรณีที่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งได้ (ดูคำวินิจฉัยที่ 65-82/2547, คำสั่งที่ 39/2552) รัฐธรรมนูญ มาตรา 5 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอกันตามรัฐธรรมนูญโดยมิได้คำนึงถึงเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ประกอบกับมาตรา 5 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบททั่วไป จึงมิใช่เนื้อหาที่บทบัญญัติที่จะขัดหรือแย้งได้ (คำวินิจฉัยที่ 11/2550) ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 เป็นบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักการทั่วไปที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญนี้ มิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบทบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงไม่อาจอ้างหรือโต้แย้งว่า บทบัญญัติใด ของกฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ได้ (ดูคำวินิจฉัยที่ 38-39/2547, 52-53/2547, 8/2553)

คำวินิจฉัยที่ 52-53/2547 รัฐธรรมนูญ มาตรา 6 เป็นบทบัญญัติทั่วไป ที่บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รับรองสิทธิและเสรีภาพ

ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เป็นหลักการทั่วไปที่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐจะต้องถือปฏิบัติ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 6 และมาตรา 27 จึงไม่ใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลจะอ้างว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่วินิจฉัยตามบทมาตราดังกล่าว

คำวินิจฉัยที่ 65-82/2547 รัฐธรรมนูญ มาตรา 4 อยู่ในหมวด 1 บททั่วไป ซึ่งเป็นการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในลักษณะหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 จะขัดหรือแย้งได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 อยู่ในหมวด 1 บททั่วไป ที่บัญญัติหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ หรือจะมีขึ้นต่อไปในภายหน้า มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 จะขัดหรือแย้งได้เช่นกัน

คำวินิจฉัยที่ 4/2548 รัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ถึง มาตรา 3 มาตรา 6 เป็นบททั่วไปที่กำหนดรูปแบบของรัฐในลักษณะทั่วไป ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติถึงผลของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ มิให้มีผลเป็นการใช้บังคับได้ รัฐธรรมนูญทั้งสี่มาตรานี้ จึงมิใช่เนื้อหาที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 51 วรรคสอง และมาตรา 53 จะขัดหรือแย้งได้

คำวินิจฉัยที่ 11/2550 รัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา 5 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญโดยมิได้คำนึงถึงเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ประกอบกับมาตรา 5 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบททั่วไป จึงมิใช่เนื้อหาที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๗ มาตรา 51 จะขัดหรือแย้งได้

คำสั่งที่ 40/2552 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 1 มาตรา 2 มาตรา 4 มาตรา 5 เป็นบทบัญญัติในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 1 บัญญัติรูปแบบของรัฐโดยกำหนดให้ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว มาตรา 2 บัญญัติรูปแบบการปกครองโดยกำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาตรา 4 บัญญัติหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และมาตรา 5 บัญญัติถึงการคุ้มครองประชาชนชาวไทยทุกคนไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมได้รับความคุ้มครองเสมอหน้ากัน

และมาตรา 8 เป็นบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ ทั้งมาตรา 1 มาตรา 2 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 8 เป็นบทบัญญัติอันเป็นหลักการทั่วไปซึ่งไม่ใช่บทบัญญัติที่บุคคลจะอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

คำวินิจฉัยที่ 8/2553 รัฐธรรมนูญ มาตรา 4 บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล มาตรา 27 เป็นบทบัญญัติที่รับรองถึงหลักประกันความมีผลผูกพันโดยตรงของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยไม่มีข้อความใดรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว มาตรา 4 และมาตรา 27 มิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ ดังนั้นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 47 ทวิ (2) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 และมาตรา 27

2.2.14 การโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ไม่ได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 บัญญัติไว้ ถือเป็น การโต้แย้งกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นต้องห้ามมิให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา 211 (ดูคำวินิจฉัยที่ 5/2551, 6-7/2552, 6/2553)

คำวินิจฉัยที่ 5/2551 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 บัญญัติไว้ นั้น เห็นว่าตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย ตามมาตรา 211 ที่บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดี เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

คำวินิจฉัยที่ 6-7/2552 ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายขึ้นจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ตราขึ้นใช้บังคับภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้แล้ว จึงถือว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง แล้ว อย่างไรก็ตาม

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะกรณีเนื้อความของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วเท่านั้น การที่ผู้ร้องโต้แย้งในประเด็นดังกล่าว กรณีเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายว่าไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 ซึ่งเป็นคนละกรณีกัน และกรณีเช่นนั้นผู้ร้องก็ไม่มีสิทธิยับยั้งเป็นประเด็นเพื่อโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

คำวินิจฉัยที่ 6/2553 การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 บัญญัติขึ้นโดยมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง นั้น เป็นกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะกรณีว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจยับยั้งประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

2.2.15 พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 (ดูคำวินิจฉัยที่ 21/2546)

คำวินิจฉัยที่ 21/2546 บทบัญญัติมาตรา 12 มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวโดยใช้สถานะการสมรสนั้น มิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่างทางกายภาพหรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน สำหรับข้ออ้างที่ว่า เพื่อความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัว อีกทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยนั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวรับฟังไม่ได้ เนื่องจากความเป็น

เอกภาพและความสงบสุขของครอบครัวเกิดขึ้นจากความเข้าใจ การยอมรับ และการให้เกียรติซึ่งกันและกัน ระหว่างสามีและภรรยา ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการใช้ชื่อสกุลฉบับแรกของประเทศไทยเพิ่งตราขึ้นเมื่อปี 2456 โดยก่อนหน้านั้นประเทศไทยไม่มีระบบการใช้ชื่อสกุล จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีมาช้านาน จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคลพ.ศ. 2505 มาตรา 12 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

2.2.16 ผู้ที่มีได้นั่งพิจารณาคดีจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ นอกจากจะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอันอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้ว ยังจะต้องเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้นด้วย (ดูคำวินิจฉัยที่ 24/2546)

คำวินิจฉัยที่ 24/2546 การที่พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม กำหนดให้ศาลจังหวัดทหาร เมื่อได้พิจารณาคดีอาญาใดตามอำนาจที่ระบุไว้โดยกฎหมายแล้ว หากจะพิพากษาคดีลงโทษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้กลับไม่มีอำนาจพิพากษาต้องทำความเข้าใจ ส่งสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นประเภทเดียวกัน ได้แก่ ศาลมณฑลทหาร หรือศาลทหารกรุงเทพ แล้วแต่กรณี เป็นศาลที่ทำคำพิพากษา ซึ่งศาลดังกล่าวนี้ก็ได้ดำเนินการออกนั่งพิจารณาคดีมาแต่เริ่มแรกแต่ประการใด อันขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 (ปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติมาตรานี้ในรัฐธรรมนูญ) ที่ได้บัญญัติเป็นหลักการในการประกันสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล โดยผู้ที่ทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยต้องเป็นผู้ที่นั่งพิจารณาคดีนั้น ผู้ที่มีได้นั่งพิจารณาคดีเป็นองค์คณะ ไม่อาจทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยได้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236

2.2.17 การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกด้วยนั้น เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 (ดูคำวินิจฉัยที่ 45/2546)

คำวินิจฉัยที่ 45/2546 รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมายซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค และห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เว้นแต่จะเป็นการจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ฯ มาตรา 20 (1) แล้ว เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ฯ มาตรา 20 (1) ในส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยนั้น เป็นการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาแตกต่างกันตามเชื้อชาติของบุคคล ทั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไม่มีสถานะของบุคคลแตกต่างกันแต่อย่างใด ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย ดังนั้น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยนั้น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

ข้อสังเกต ต่อมาเมื่อคำวินิจฉัยที่ 6/2553 กรณีศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 8 (1) ประกอบมาตรา 48 ที่กำหนดคุณสมบัติของกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไว้ว่าต้อง “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ในเรื่องความเสมอภาค หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ ศาลเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในทุกด้าน เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมมาทำหน้าที่อย่างเป็นทางการและคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน และเป็นข้อจำกัดที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จึงมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลแต่อย่างใด (ความแตกต่างของคำวินิจฉัยที่ 45/2546 กับ 6/2553 อยู่ที่ว่า กรณีตามคำวินิจฉัยที่ 45/2546 มีการบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทย แต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย กล่าวคือ หากผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสัญชาติไทย และบิดาเป็นคนสัญชาติไทย ย่อมสามารถที่จะสมัครได้โดยปกติ แต่หากปรากฏว่าผู้สมัครนั้น มีบิดาเป็นคนต่างด้าวกฎหมายกำหนดต่อไปว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้อีกชั้นหนึ่ง เช่น ต้องเข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนตามกำหนดเวลา หรือต้องเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย เป็นต้น อันเป็นการเพิ่มคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในเรื่องการศึกษาขึ้นอีกชั้นหนึ่ง อีกทั้งเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้แตกต่างกันโดยพิจารณาจากความแตกต่างด้านเชื้อชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสำคัญ ซึ่งในประเด็นนี้ศาลเห็นว่า เป็นการขัดต่อความเสมอภาคของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ในกรณีคำวินิจฉัยที่ 6/2553 นั้น พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ฯ มาตรา 8 (1) ประกอบมาตรา 48 กำหนดเพียงคุณสมบัติของกรรมการกิจการโทรคมนาคม

แห่งชาติไว้ว่าต้อง “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” เท่านั้น มิได้มีเงื่อนไขอื่น หรือคุณสมบัติอื่น อันจะเป็นการเพิ่มภาระต่อผู้สมัครแต่ประการใด ศาลจึงเห็นว่า ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม) อีกทั้งหากพิจารณาคำวินิจฉัยที่ 45/2546 (ฉบับเต็ม) ตอนท้ายศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากยังเห็นว่า หากบัญญัติว่า “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” เพียงประการเดียว ย่อมไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่าคำวินิจฉัยที่ 6/2553 ยังคงถือแนวทางตามคำวินิจฉัยเดิม

2.2.18 การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 บัญญัติห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุราซึ่งมีความรวมถึงแป้งข้าวหมักด้วยนั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต และให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตนั้น เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 (ปัจจุบัน มาตรา 43) (ดูคำวินิจฉัยที่ 25/2547)

คำวินิจฉัยที่ 25/2547 การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 บัญญัติห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุราซึ่งมีความหมายตามมาตรา 4 ว่า ความรวมถึงแป้งข้าวหมักด้วยนั้น ในส่วนที่ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา เฉพาะในความหมายที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อีกทั้งกรณีไม่เป็นไปตามข้อยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 วรรคสอง (ปัจจุบัน มาตรา 43 วรรคสอง) ข้างต้น ด้วยเหตุนี้ มาตรา 24 เฉพาะในความหมายดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 (ปัจจุบัน มาตรา 43) และใช้บังคับไม่ได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 26 ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา 24 ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตนั้น เป็นมาตราต่อเนื่องเกี่ยวข้องกับมาตรา 24 ซึ่งเมื่อวินิจฉัยแล้วว่า มาตรา 24 ในส่วนที่ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา เฉพาะในความหมายที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 (ปัจจุบัน มาตรา 43) บทบัญญัติมาตรา 26 ในส่วนของการบังคับใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 24 เฉพาะการขออนุญาตให้ทำหรือขายเชื้อสุราที่เป็นแป้งข้าวหมัก จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 (ปัจจุบัน มาตรา 43) และใช้บังคับไม่ได้ด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และมาตรา 26 เฉพาะความในส่วนที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 (ปัจจุบัน มาตรา 43)

2.2.19 การที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ข้อ 1 บัญญัติห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ตั้งแต่เวลา 01.00 นาฬิกา ถึง 05.00 นาฬิกา เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจ สำหรับนครหลวง กรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่นก่อนนั้น ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของประชาชน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 43 (ดูคำวินิจฉัยที่ 12/2552)

คำวินิจฉัยที่ 12/2552 การที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ข้อ 1 บัญญัติ ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ตั้งแต่เวลา 01.00 นาฬิกา ถึง 05.00 นาฬิกา เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจ สำหรับนครหลวง กรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่นก่อนนั้น ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ประกอบการสุจริตอื่นๆ ที่มีความจำเป็นจะต้องบริโภคอาหารและเครื่องดื่มในช่วงเวลาดังกล่าวของแต่ละวัน โดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็นสนับสนุนอีกด้วย ถึงแม้จะมีการผ่อนปรนให้ขอรับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ก็ยังคงเป็นการสร้างเงื่อนไขและภาระแก่การใช้เสรีภาพดังกล่าวโดยไม่จำเป็นอยู่เอง การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามีได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประโยชน์ในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือประโยชน์อื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 วรรคสอง แต่อย่างใด และ ไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง อีกด้วย จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 43

2.2.20 การที่พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ผู้ใดอยู่ในวงการเล่น ... ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเล่นด้วย...” ไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 (ปัจจุบัน มาตรา 39 วรรคสอง) ที่บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” (ดูคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 2/2494)

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 2/2494 เห็นว่า ความในมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญ (ปัจจุบัน มาตรา 39 วรรคสอง) มีความหมายเพียงว่า ในคดีอาญาทั้งปวงต้องถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย

ไม่มีความผิด จนกว่าโจทก์จะมีพยานหลักฐานมาหักล้างข้อสันนิษฐานนั้นได้ ฉะนั้น กฎหมายใดที่บัญญัติว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดเสียแต่เบื้องต้น บทกฎหมายนั้นก็ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ และจะใช้บังคับมิได้ แต่พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 6 หาได้มีความบัญญัติไว้เช่นนั้นไม่ กล่าวคือ คงต้องสันนิษฐานอยู่ว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มีความผิด จนกว่าโจทก์จะนำสืบได้ว่าจำเลยได้เข้าไปอยู่ในวงเล่นการพนัน ในกรณีเช่นนี้มิได้มีการสันนิษฐานใด ๆ ในเบื้องต้นก่อนที่โจทก์นำพยานมาสืบ อันจะทำให้ขัดกับความในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญ (ปัจจุบัน มาตรา 39 วรรคสอง) ที่กฎหมายสันนิษฐานก็เป็นการสันนิษฐานภายหลังจากที่โจทก์ได้นำพยานหลักฐานมาสืบแล้ว การสันนิษฐานเช่นนี้ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 (ปัจจุบัน มาตรา 39 วรรคสอง) แต่อย่างใดเลย

2.2.21 ในกรณีที่ผู้ร้องถึงแก่ความตายในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมถือว่าไม่มีผู้ร้องตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๆ รวมถึงกรณีที่ผู้ร้องได้ขอถอนคำร้องที่ให้ศาลจังหวัดพะเยาส่งคำโต้แย้งมายังศาลรัฐธรรมนูญด้วย และศาลจังหวัดพะเยามีคำสั่งอนุญาตให้ถอน เช่นนี้ถือว่าไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญย่อมสั่งจำหน่ายคำร้อง (ดูคำวินิจฉัยที่ 17/2544, คำสั่งที่ 15/2553, 16/2553)

คำวินิจฉัยที่ 17/2544 ศาลจังหวัดแพร่ได้ส่งคำโต้แย้งของ นาย ว. ผู้คัดค้าน ที่ 15 ในคดีปกครอง หมายเลขคำที่ 4/2543 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 57 และมาตรา 58 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 (ปัจจุบัน มาตรา 284) หรือไม่ ต่อมา นาย ช. ผู้ร้องได้ยื่นหนังสือ ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2544 ว่า นาย ว. ได้เสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2544 ตามสำเนาใบมรณะบัตรของนาย ว. ที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้ขอให้ศาลจังหวัดแพร่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลจังหวัดแพร่ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 26 เมษายน 2544 แจ้งว่า นาย ว. ได้ถึงแก่ความตายจริงตามสำเนาใบมรณะบัตร และสำเนาทะเบียนบ้านของนาย ว. พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รับเรื่องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 10 เมื่อนาย ว. ผู้ร้องเสียชีวิตแล้ว ถือได้ว่าไม่มีผู้ร้องตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๆ จึงเห็นควรให้สั่งจำหน่ายคำร้องของผู้ร้อง¹⁰

คำสั่งที่ 15/2553 คดีนี้จำเลยทั้งสามได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลจังหวัดพะเยาส่งคำโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 และ

¹⁰ ปัจจุบันใช้ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ข้อ 23 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า "คำร้องที่ยื่นต่อศาล ก่อนที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่ง ถ้าผู้ร้องตาย หรือมีการขอถอนคำร้อง หรือศาลเห็นว่าไม่มีประโยชน์แก่คดี ศาลอาจพิจารณาสั่งจำหน่ายคำร้องนั้นก็ได้"

มาตรา 215 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 มาตรา 45 มาตรา 63 และมาตรา 84 หรือไม่ ต่อมาจำเลย ทั้งสามได้ยื่นคำร้องขอถอนคำโต้แย้งที่ศาลจังหวัดพะเยาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งศาลจังหวัดพะเยามีคำสั่งอนุญาตให้จำเลยทั้งสามถอนคำร้องแล้ว จึงไม่เป็นประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ ต่อไป กรณีเป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 23 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่า “คำร้องที่ได้ยื่นต่อศาล ก่อนที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่ง ถ้าผู้ร้องตาย หรือมีการขอถอนคำร้อง หรือศาลเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ศาลอาจพิจารณาสั่งจำหน่ายคำร้องนั้นก็ได้” อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้อง

2.2.22 ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมาต่อศาลปกครอง สูงสุด และได้แย้งว่าพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 35 (4) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 50 (ปัจจุบัน มาตรา 43) ต่อมาขอถอนอุทธรณ์ ศาลรัฐธรรมนูญยอมมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้อง เพราะ เห็นว่าการพิจารณาไม่เป็นประโยชน์แก่คดีอีกต่อไป (ตุคำสั่งที่ 16/2551)

คำสั่งที่ 16/2551 ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมาต่อ ศาลปกครองสูงสุด และได้แย้งว่าพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 35 (4) ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 และ มาตรา 50 (ปัจจุบัน มาตรา 43) ต่อมาคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงาน ศาลปกครอง แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอถอนอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครอง นครราชสีมา) และศาลปกครองสูงสุดพิจารณามีคำสั่งอนุญาตให้ถอนอุทธรณ์คำพิพากษาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอถอนอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนอุทธรณ์และให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความแล้ว การพิจารณาไม่เป็นประโยชน์แก่คดีอีกต่อไป กรณีเป็นไปตามข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 23 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่า “คำร้อง ที่ได้ยื่นต่อศาล ก่อนที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่ง ถ้าผู้ร้องตาย หรือมีการขอถอนคำร้อง หรือศาลเห็นว่า ไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ศาลอาจพิจารณาสั่งจำหน่ายคำร้องนั้นก็ได้” อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้อง

2.2.23 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 ที่บัญญัติมิให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ อยู่ในอำนาจพิจารณา

พิพากษาของศาลปกครอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 223 ในเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครอง (ดูคำวินิจฉัยที่ 9/2553)

คำวินิจฉัยที่ 9/2553 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐรัฐจึงมีความจำเป็นต้องให้อำนาจฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นบางประการ เพื่อให้เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาในแต่ละสถานการณ์ และมีความเป็นอิสระ อันมีลักษณะแตกต่างไปจากการใช้อำนาจบริหารราชการในสถานการณ์ปกติ การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ มาตรา 16 บัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เป็นการบัญญัติจำกัดอำนาจการตรวจสอบควบคุมของศาลปกครอง โดยมีเจตนารมณ์ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษบางประการสำหรับบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน อันเป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละราย ประกอบกับรัฐธรรมนูญมาตรา 223 วรรคหนึ่ง มีข้อความว่า “...ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า คดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน หรือคดีอื่นเนื่องมาจากการใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มิได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองทั้งหมด รัฐอาจตรากฎหมายยกเว้นมิให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทได้ เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินภารกิจของรัฐให้ลุล่วงอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจการของรัฐ โดยมีได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อาทิเช่น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 หรือแม้แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง บัญญัติให้คดีปกครองบางประเภทไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ฯ เป็นต้น ทั้งนี้ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามพระราชกำหนดดังกล่าวจะมีได้รับความคุ้มครอง เพราะผู้ได้รับความเสียหายยังสามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ตามความในมาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 17 ของพระราชกำหนดฉบับเดียวกัน อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ มาตรา 16 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 223

ศาลรัฐธรรมนูญกับการพิจารณาวินิจฉัยความขัดแย้งในอำนาจ หน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214

เอกณรงค์ เฉ็ดพันธ์ *

ความนำ

เมื่อกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่มักจะรับรู้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การยุบพรรคการเมือง รวมถึงการพิจารณาคุณสมบัติความเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ทั้งที่จริงแล้วอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญยังมีมากกว่าที่กล่าวในข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214

ผู้เขียนจึงขอเสนอบทความทางวิชาการนี้ ซึ่งเป็นข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงข้อความคิดของต่างประเทศเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหาประกอบด้วย 1.) ข้อความคิดต่างประเทศในเรื่องขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2.) ข้อความคิดต่างประเทศในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 3.) อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ 4.) บทวิเคราะห์-ข้อสังเกต กรณีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 23/2553 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2553

1. ข้อความคิดของต่างประเทศในเรื่องขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน¹

* รัฐศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ 2 (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ), นิติศาสตรบัณฑิต (มหาวิทยาลัยรามคำแหง), เนติบัณฑิตไทย (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา), เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 3 กลุ่มงานคดี 5 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัย เรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (มิถุนายน 2549), หน้า 47.

“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ของเยอรมัน (Verfassungsorgan) ได้อาศัยความคิดพื้นฐานของนักคิด 2 ท่าน คือ Gierke และ Jellinek โดยได้แบ่งสาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประการ คือ 1) องค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญ และ 2) จะต้องมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น ๆ จากความคิดพื้นฐานดังกล่าวทำให้ Leibholz นักคิดอีกท่านให้ความหมายว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์กรที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินภารกิจของรัฐที่มีอำนาจพิเศษด้วยเหตุนี้ การดำรงอยู่และการดำเนินภาระหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรดังกล่าวจะทำให้การดำเนินงานของรัฐบรรลุเป้าหมาย และจะทำให้เกิดความมั่นคงในความเป็นเอกภาพของรัฐ คุณสมบัติของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับสถานะขององค์กรที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นองค์กรที่มีสถานะที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น ต่อมาในปี ค.ศ. 1953 Leibholz ได้กล่าวในการปาฐกถาของเขาว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบองค์กรที่ใช้อำนาจของรัฐองค์กรอื่น ๆ ดังนั้น การใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบโดยผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงเท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ Klaus Stern นักกฎหมายที่มีชื่อเสียงอีกคนหนึ่งของเยอรมัน เห็นว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” คือ องค์กรสูงสุดของรัฐที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้น และรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดรูปแบบ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งองค์กรนั้นจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐด้วย ส่วนนักคิดที่ชื่อ Maunz มีความเห็นว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์กรของรัฐซึ่งการก่อตั้งมีผลโดยตรงมาจากรัฐธรรมนูญ และมีความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรดังกล่าวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” จึงหมายถึง องค์กรที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งอันเป็นการรับรองสถานะโดยรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่สำคัญขององค์กรดังกล่าว และภาระหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของ Lauffer² ได้แบ่งแยกหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังนี้

(1) พิจารณาในทางรูปแบบ (Formelle Kriterien)

1.1 พิจารณาจากการก่อตั้งว่า องค์กรนั้นได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญหรือไม่

1.2 พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือไม่

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-51.

(2) พิจารณาในทางเนื้อหา (Substantielle Kriterien)

2.1 พิจารณาจากบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ว่า องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ

2.2 พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระว่า องค์กรนั้นจะต้องเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด

2.3 พิจารณาในแง่ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นว่า องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรอื่น

จากข้อพิจารณาดังกล่าว ทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันมีทั้งที่เป็นประเภทองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของแต่ละอำนาจจำนวน 5 องค์กร และประเภทองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจำนวน 7 องค์กร รวมเป็นจำนวน 12 องค์กร ดังนี้

ประเภทองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของแต่ละอำนาจ จำนวน 5 องค์กร

1. อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Organs) ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundesrat)

2. อำนาจบริหาร (Executive Organs) ได้แก่ ประธานาธิบดีสหพันธ์ (Bundespräsident) และรัฐบาลสหพันธ์ (Bundesregierung)

3. อำนาจตุลาการ (Judiciary) ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรทั้ง 3 อำนาจ จำนวน 5 องค์กร ดังกล่าวครอบคลุมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63 BVerfGG³

ประเภทองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 องค์กร

1. คณะกรรมาธิการร่วม (der gemeinsame Ausschuss) ตามมาตรา 53 a GG⁴ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหมวดว่าด้วย “คณะกรรมาธิการร่วม”

2. ประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Präsident des Bundesrates) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสภาสูงแห่งสหพันธ์ ตามมาตรา 52 วรรคสอง และมาตรา 57 GG

3. คณะกรรมาธิการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์และสภาสูง (der Vermittlungsschuss) ตามมาตรา 70 GG

³ BVerfGG ในที่นี้หมายถึง Bundesverfassungsgerichtsgesetz หรือ Federal Constitutional Court Act ซึ่งก็คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์.

⁴ GG ในที่นี้หมายถึง Grundgesetz หรือ Basic law of the Federal of Germany ซึ่งก็คือ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.

4. คณะกรรมาธิการและกลุ่มการเมือง (Fraktion) ในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาสูงแห่งสหพันธ์ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เคยวินิจฉัยเรื่อง “กลุ่มการเมือง” ว่าเป็นองค์กรที่มีความจำเป็นสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ และการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กลุ่มการเมืองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร

5. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

6. พรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองจะมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของพรรคการเมืองนั้นได้รับรองไว้ในมาตรา 23 GG⁵

7. ที่ประชุมร่วมกันแห่งสหพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์กับผู้แทนของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่ในการเลือกประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ มาตรา 54 GG

สำหรับสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน (Bundesrechnungshof) ธนาคารแห่งสหพันธ์ (Bundesbank) และผู้ตรวจการทางทหารของสภาผู้แทนราษฎร (Wehrbeauftragte des Bundesbank) ถึงแม้จะเป็นองค์กรระดับสูงที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในทางวิชาการไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระเท่านั้น

1.2 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁶

คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้มีนิยามหรือกล่าวถึงในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) โดยตรง แต่ในมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญ ก็ได้กล่าวถึงสถาบันอำนาจมหาชน (l' organization des pouvoirs publics) ไว้ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์⁷ แปลว่า “สถาบันการเมืองแห่งรัฐ” โดยหมายความรวมถึงกองทัพ (l' armee) และศาลปกครองทั้งหลาย (les juridictions de l' ordre administratif) เช่นเดียวกับมาตรา 16 ที่บัญญัติถึง Pouvoirs publics constitutionnels หรือที่เรียกว่า “สถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ” (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายแคบกว่าคำแรก “สถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ” จึงหมายถึงเฉพาะ สถาบันหรือองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญเอ่ยถึงซึ่งได้แก่ ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลอาญาชั้นสูงเท่านั้น

⁵ GG มาตรา 23 (1) กำหนดให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยอิสระ ระเบียบภายในของพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องเปิดเผยที่มา การใช้จ่าย และทรัพย์สินของพรรคการเมืองต่อสาธารณะ.

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 53.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

2. ข้อความคิดของต่างประเทศในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

2.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน⁸

ลักษณะข้อพิพาทจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับ “ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ” (Verfassungsrechtsbeziehung) มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการรักษาขอบเขตในเชิงโครงสร้างโดยรวมของรัฐและเพื่อเป็นการคุ้มครองการทำหน้าที่ในทางกระบวนการทางการเมือง โดยวัตถุประสงค์ของคดีมีลักษณะเป็นภาวะวิสัย

ส่วนวัตถุประสงค์หรือข้อพิพาทแห่งคดีนั้น ความใน GG มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 1⁹ ไม่ได้กล่าวอ้างไว้อย่างแน่ชัดว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญควรจะจำกัดอยู่กับการตีความกฎหมายพื้นฐานหรือไม่ หรือวัตถุประสงค์จะเป็นข้อกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมได้หรือไม่ ในทางตรงกันข้ามมาตรา 67 BVerfGG¹⁰ ได้กล่าวอ้างอย่างชัดเจนว่า “ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่ามาตรการที่ถูกโต้แย้งหรือการละเว้นการปฏิบัติเป็นการละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์หรือข้อพิพาทแห่งคดีนั้นไม่ใช่ข้อกฎหมายที่เป็นนามธรรมเท่านั้น หากแต่ต้องเป็นข้อพิพาทที่เป็นรูปธรรมระหว่างคู่กรณีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอันใดอันหนึ่งหรือการละเว้นการดำเนินการอันใดอันหนึ่งอันเป็นวัตถุประสงค์ที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในมาตรา 63 BVerfGG¹¹ ก็ได้กำหนดให้ในคดีข้อพิพาทนั้นจะต้องมีคู่กรณี 2 ฝ่ายโดยคู่ความฝ่ายหนึ่ง

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 205.

⁹ GG มาตรา 93 (ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์และอำนาจหน้าที่)

(1) ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจวินิจฉัย

1. เกี่ยวกับการตีความกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) อันเนื่องมาจากข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ หรือผู้แทนมีส่วนร่วมอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายพื้นฐานนี้หรือข้อบังคับขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ได้กำหนดให้บุคคลนั้นมีสิทธิดังกล่าว ๆ ล ๆ

¹⁰ BVerfGG มาตรา 67 (คำพิพากษา)

ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาว่ามาตรการที่ถูกโต้แย้งหรือการละเว้นเป็นการละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญสำหรับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับพิจารณาคดีดังกล่าวได้

¹¹ BVerfGG มาตรา 63 (ผู้ยื่นคำร้องและผู้ถูกร้อง)

ผู้ยื่นคำร้องและผู้ถูกร้องอาจเป็นบุคคลดังต่อไปนี้ ประธานาธิบดีสหพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาสูงแห่งสหพันธ์ รัฐบาลสหพันธ์ หรือสมาชิกขององค์กรดังกล่าวที่ได้รับสิทธิจากรัฐธรรมนูญหรือจากข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือจากข้อบังคับของสภาสูงสหพันธ์.

โต้แย้งฝ่ายหนึ่งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิของตน และมาตรา 64 BVerfGG¹² ได้กำหนดถึงการกล่าวอ้างถึงการละเมิดหรือการก่อให้เกิดอันตรายต่อสิทธิของผู้ร้อง ในกรณีนี้จึงเป็นการขจัดความเข้าใจผิดที่ว่าคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรเป็นคดีที่เกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญในทางหลักการ

ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ให้ความหมายของคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรว่าเป็นคดีประเภท “ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ” ส่วนความสัมพันธ์ในทางกฎหมายสารบัญญัติอันเป็นพื้นฐานของข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยความสัมพันธ์นั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น วัตถุประสงค์ภายในขอบเขตของมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG จึงมิได้หมายถึง “สิทธิ” และ “หน้าที่” แต่เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นที่จะต้องกำหนดให้หมายถึง สิทธิหรือหน้าที่ที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบในการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญด้วย

2.1 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹³

ดังที่กล่าวแล้วว่า “องค์ตามรัฐธรรมนูญ” ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส จะมีที่ใกล้เคียงก็แต่เพียง “สถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงเฉพาะ ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ¹⁴ และศาลอาญาชั้นสูง เท่านั้น และในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้โดยตรงดังเช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สาเหตุก็เพราะว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเพิ่งจะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 เท่านั้น ซึ่งถือว่าใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศในยุโรป การเป็นองค์ใหม่ทำให้มีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัด อีกทั้งตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ได้รับการจัดตั้งเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น เพราะวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อให้เป็นองค์กรในการรักษาดุลยภาพระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลและหลีกเลี่ยงการกลับไปสู่การมีอำนาจมากของรัฐสภา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงมิได้บัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการชี้ขาดในเรื่องขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับ เยอรมันหรือ

¹² BVerfGG มาตรา 64 (เงื่อนไขการยื่นคำร้อง)

(1) ผู้ยื่นคำร้องจะต้องกล่าวอ้างว่าผู้ยื่นคำร้องหรือองค์กรซึ่งบุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ถูกละเมิดโดยมาตรการหรือการละเว้นการปฏิบัติของผู้ถูกร้องอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือหน้าที่ที่บุคคลนั้นได้รับจากรัฐธรรมนูญหรือกษัตริย์โดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว

(2) ในคำร้องดังกล่าวจะต้องอ้างถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งถูกละเมิดโดยมาตรการหรือการละเว้นของผู้ถูกร้อง

(3) คำร้องดังกล่าวจะต้องยื่นภายใน 6 เดือน หลังจากที่มีผู้ยื่นคำร้องได้ทราบถึงมาตรการหรือการละเมิดดังกล่าว.

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 218 – 220.

¹⁴ ในประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ แต่จะมี “ตุลาการรัฐธรรมนูญ”, โปรดดูรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน, หน้า 141 – 152.

ไทย แต่จะเน้นในเรื่องความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลเท่านั้น สาเหตุอีกประการอาจเป็นไปได้ว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีอยู่จำกัดมาก อีกทั้งองค์กรเหล่านั้นต่างก็มีวิวัฒนาการมาต่อเนื่องยาวนานจึงน่าจะเข้าใจบทบาทของตนเองเป็นอย่างดี ประเทศฝรั่งเศสจึงไม่มีระบบการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรเช่นเดียวกับประเทศไทย หรือเยอรมัน อย่างไรก็ตาม ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ได้ทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยอ้อมคือ ใช้กระบวนการตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐสภาเป็นกระบวนการในการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหาร เช่น ตามมาตรา 37¹⁵ (ของรัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1958) ซึ่งเป็นกรณี ที่ตุลาการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยชี้ขาดว่า กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นนั้นไม่อยู่ในขอบเขตแห่งเนื้อหาตาม ที่มาตรา 34¹⁶ บัญญัติไว้ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เข้ามาก้าวล่วงขอบเขตการตรากฎหมาย

¹⁵ มาตรา 37 เรื่องใดที่อยู่นอกขอบเขตของการตราบัญญัติ ให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ได้ รัฐบัญญัติซึ่งตราขึ้นในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ได้ อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยรัฐสภา ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นจากสภาแห่งรัฐแล้ว รัฐบัญญัติซึ่งมีลักษณะดังกล่าวที่ตราขึ้นหลังจากที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแล้วจะแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐสภาได้ก็ต่อเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศว่ารัฐบัญญัตินั้นมีสาระเป็นการกำหนด กฎเกณฑ์ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎเกณฑ์ตามความในวรรคก่อน.

¹⁶ มาตรา 34 รัฐสภาเป็นผู้ตราบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในการใช้เสรีภาพ รวมตลอดถึงการเกณฑ์แรงงานและ ทรัพย์สินของพลเมืองเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ
- สัญชาติ สถานะและความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้ โดยเสนาหา
- การกำหนดความผิดอาญาชั้นออกุชโทษและมัชฌิมโทษ รวมทั้งการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณา ความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา
- ฐานภาษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา รัฐบัญญัติกำหนดตกฎเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วยเช่น เดียวกัน
 - ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น
 - การจัดตั้งประเภทขององค์กรมหาชนชั้นใหม่
 - หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร
 - การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของวิสาหกิจของรัฐไปเป็นของเอกชน

รัฐบัญญัติกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่อง

- การจัดระเบียบในการป้องกันประเทศ
- การบริหารงานโดยอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การศึกษา
- การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิและข้อผูกพันทางแพ่งและทางพาณิชย์
- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานและการประกันสังคม

รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐ บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

3. อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

3.1 กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทยในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 ความว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จากถ้อยคำในบทบัญญัติดังกล่าวมีกรณีที่ต้องพิจารณาว่า องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหลักเกณฑ์อย่างไร ได้แก่องค์กรใดบ้าง และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวมีลักษณะเป็นเช่นไร

ในส่วนของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” (ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540) มีนักวิชาการได้แสดงความเห็นออกเป็นสามฝ่าย ได้แก่

นักกฎหมายฝ่ายที่หนึ่ง¹⁷ (นายธีระ สุธีวรากล) เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญน่าจะหมายถึงองค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบควบคุมได้ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ จึงได้แก่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น แต่กรณีจะเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 266 องค์กรดังกล่าวจะต้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญด้วย หากใช้อำนาจระดับพระราชบัญญัติย่อมไม่เข้าหลักเกณฑ์ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

นักกฎหมายฝ่ายที่สอง¹⁸ (นายเรวัตร์ จันทระประเสริฐ และนายฤทัย หงส์สิริ) เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมมีความหมายอย่างแคบและหมายถึงเฉพาะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจ

รัฐบัญญัติว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมกำหนดเงินไขทั่วไปเกี่ยวกับความสมดุลทางการเงิน บัญชีประมาณการรายรับ กำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญรัฐบัญญัติว่าด้วยแผนงานกำหนดเป้าหมายของการดำเนินการทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

บทบัญญัติในมาตรานี้อาจเพิ่มเติมและขยายความได้โดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.

¹⁷ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, “อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ”, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 20.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

หน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น พระมหากษัตริย์ องคมนตรี รัฐสภา สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศาลต่าง ๆ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ

นักกฎหมายฝ่ายที่สาม¹⁹ (นายสมคิด เลิศไพฑูรย์) ได้พิจารณาความหมายและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเทียบกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันที่ต้องมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ 1) ต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการก่อตั้งหรือกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ 2) ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็นอำนาจในระดับเดียวกันกับอำนาจอธิปไตย 3) มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น และ 4) มีความสัมพันธ์เท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่น ดังนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามองค์ประกอบดังกล่าวจึงได้แก่ รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลทหาร คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนองค์กรที่ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการจัดสรรคลื่นความถี่ตามมาตรา 40 เพราะใช้อำนาจทางปกครอง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา 89 เพราะมีสถานะเป็นที่ปรึกษาเท่านั้นไม่ได้ใช้อำนาจในระดับเดียวกับอธิปไตย คณะกรรมการต่าง ๆ ของสภา เพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสภา ราชการส่วนกลาง ภูมิภาค เพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย เพราะมิได้จัดตั้งขึ้นโดยตรงรัฐธรรมนูญ แต่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งแต่ละประเภทโดยเฉพาะ พรรคการเมืองแม้จะมีส่วนในการใช้อำนาจทางการเมืองแต่ก็มิได้รับการก่อตั้งตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ในคำวินิจฉัยที่ 58 - 63/2543 ว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง “องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ” ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้ง²⁰ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ²¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ²² คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน²³

¹⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 66 - 125.

²⁰ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2543, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2543, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546.

²¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2547, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 63/2547.

²² คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2548.

²³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา²⁴ สภาผู้แทนราษฎร²⁵ วุฒิสภา²⁶ รัฐสภา²⁷ คณะรัฐมนตรี²⁸ อีกทั้งยังรวมถึงศาลปกครอง ศาลยุติธรรม²⁹ ตลอดจนคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต³⁰ แต่ไม่รวมถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ³¹ เช่นเดียวกับ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพราะถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ และไม่รวมถึง กระทรวง ทบวง กรม เพราะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร³²

ส่วนกรณีว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวมีลักษณะเป็นเช่นไร นั้น มีนักกฎหมายให้ความเห็นเป็น 2 แนวทางด้วยกัน คือ

แนวทางแรก³³ (ธีระ สุธีวรางกูร) เห็นว่า ลักษณะของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนอกจากจะเป็นกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปแล้ว ยังหมายความรวมถึง เมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดความสงสัยในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าองค์กรนั้น ๆ มีอำนาจกระทำการในเรื่องไหนเพียงใด การสงสัยในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นนี้ อาจเกิดขึ้นเพราะองค์กรตามรัฐธรรมนูญเห็นเอง หรือองค์กรอื่นเห็นก็ได้

แนวทางที่สอง³⁴ (นายฤทัย หงส์ศิริ) เห็นว่า เมื่อพิจารณาถ้อยคำและเจตนารมณ์ของมาตรา 266 (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540) แล้ว จะมีความหมายแคบและน่าจะมุ่งไปถึงปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือเฉพาะเมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปเกิดมีปัญหาขัดแย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งเท่านั้น โดยอาจเป็นเรื่องที่มีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ซ้ำซ้อนกัน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

²⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2546, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2546 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2546.

²⁵ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 51-52/2542, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2543.

²⁶ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 43/2546, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2547.

²⁷ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2542, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545.

²⁸ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 26/2543 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543.

²⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2541, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2543 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546.

³⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2546 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2547.

³¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 58 – 62/2543 ซึ่งกลับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2541, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2541 และศาลรัฐธรรมนูญคำวินิจฉัยที่ 10/2541 ที่วินิจฉัยว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.

³² คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541.

³³ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า 74.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

ทั้งหมดอ้างว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

โดยในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ว่ากรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น

1. ต้องเป็นประเด็นปัญหาในลักษณะที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น มีอำนาจกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด หรือเป็นปัญหาที่มีการโต้แย้งว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งหรือไม่ หรือเป็นกรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน³⁵

2. ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นแล้ว กรณีมิใช่เป็นการขอให้อธิบายความหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือหาหรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ โดยที่ยังไม่มีประเด็นปัญหาเกิดขึ้น³⁶

แนวคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เคยให้ข้อสังเกตไว้ว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 ใช้คำว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งน่าจะหมายถึงปัญหาเกี่ยวกับภารกิจ (Function) และอำนาจดำเนินการตามภารกิจ (Power) ว่าองค์กรดังกล่าวมีหรือไม่มีภารกิจ หรือใช้อำนาจชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นปัญหาระหว่างองค์กรเพื่อให้ปัญหายุติลง และรู้ว่าใครหรือองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แต่ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญตีความคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” กว้างมากโดยรวมถึงกระบวนการ (Process) ในการใช้อำนาจและการได้มาซึ่งบุคคลในองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย กรณีจึงทำให้นักวิชาการโต้แย้งว่าเป็นการขยายอำนาจเกินเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ³⁷

3.2 กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อม

³⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2542, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 43/2546, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547.

³⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2542, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2542, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2542, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2546, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2546, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2546 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2547.

³⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ”, จัดพิมพ์โดย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ม.ป.พ. หน้า 432.

ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

บทบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทำหน้าที่เป็นองค์กรชี้ขาดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่กำหนดไว้ซึ่งได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป³⁸ ทั้งนี้เพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องการให้องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่โต้ตอบกันด้วยวิธีการเมือง หากแต่ต้องการให้ปัญหาทางการเมืองได้รับการแก้ไขด้วยมาตรการทางกฎหมายโดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย³⁹

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าตาม รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 214 ศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญอยู่ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 266 แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 214 ได้ปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำกรณิการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อแตกต่างกันในเชิงเนื้อหาซึ่งเป็นสาระสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง องค์กรที่จะเป็นคู่กรณีตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 214 จะถูกระบุไว้ชัดเจน ซึ่งได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาล ซึ่งมี 7 องค์กร โดยจำแนกเป็นประเภทองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ⁴⁰ 4 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจ

³⁸ คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, อ้างใน “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” พุทธศักราช 2550, หน้า 206.

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม หน้า 361.

⁴⁰ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญถูกตั้งขึ้นมาอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็น 3 ประการ คือ (1) เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (2) เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองประเทศ และ (3) เพื่อสร้างกลไกในการบริการที่มีประสิทธิภาพ โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะของการตรวจสอบ (Power Sensor) และเป็นองค์กรอำนาจของผู้กำกับและเรียกร้อง (Power Monitor) ที่แยกเป็นอิสระต่างหากจากองค์กรอำนาจของผู้ใช้ (Power User) ซึ่งเป็นองค์กรอำนาจดั้งเดิมที่เคยผูกติดมากับรัฐและผู้ปกครองฝ่ายเดียว ได้แก่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจของฝ่ายบริหาร และอำนาจของฝ่ายตุลาการ โดยแต่เดิมเชื่อกันว่าการแยกอำนาจทั้ง 3 ออกจากกัน เป็นมาตรการที่สามารถให้หลักประกันที่เพียงพอในการใช้อำนาจของผู้ปกครองให้เกิดความยุติธรรม และสามารถคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนผู้ได้ปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่แนวคิดนี้ได้เปลี่ยนไปแล้วโดยเชื่อว่าการที่ให้ผู้ปกครองเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองและประชาชนเป็นผู้รับการปกครองแต่ฝ่ายรับคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ได้เป็นหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง จึงได้สร้างองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของสถาบันการเมืองอื่น, อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 23 – 25.

เงินแผ่นดิน และประเภทองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญอีก 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งกรณีไม่น่าจะทำให้เกิดปัญหาในการตีความดังเช่นตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 266 ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แก่ องค์กรใดบ้างอีกต่อไป เรื่องรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ระบุไว้แน่ชัดแล้วว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แก่องค์กรใดบ้างดังกล่าว

ประการที่สอง ผู้เขียนเห็นว่า ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 214 จะมีความหมายในลักษณะที่แคบกว่า เพราะกำหนดไว้เฉพาะกรณีที่เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 266 ที่ระบุเพียงว่าเป็นปัญหาใด ๆ ในอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจมิใช่ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ก็ได้ ทำให้ลักษณะข้อพิพาทของคดีในปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าว อาจเกิดขึ้นในลักษณะของการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ระบุในมาตรา 214 ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่อีกองค์กรหนึ่งที่ระบุไว้ในมาตรา 214 เห็นว่า อำนาจหน้าที่นั้นเป็นของตน ลักษณะของการโต้แย้งจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเชิงภารกิจหรือการดำเนินการตามภารกิจนั้นว่า แท้จริงแล้วอำนาจหน้าที่นั้นควรจะเป็นภารกิจขององค์กรใด หรืออาจเป็นในกรณีที่ว่าองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ระบุไว้ในมาตรา 214 ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไปกระทบกระเทือนหรือล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญและจำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าแท้จริงแล้ว กรณีเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปกระทบกระเทือนหรือเข้าไปล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งจริงหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการวางกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรให้ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

4. บทวิเคราะห์หรือข้อสังเกต กรณีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 23/2553 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2553

คำร้องแรกที่ได้มีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 214 คือ เรื่องพิจารณาที่ 2/2553 กรณีประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับวุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214 แต่คำร้องนี้ศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีมติออกมาเป็นคำวินิจฉัย หากแต่ออกมาเป็นในรูปของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ (คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 23/2553 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2553) เนื่องจากกรณีไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา 214 รัฐธรรมนูญ โดยในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอเป็น 2 ส่วน

โดยส่วนแรกจะเป็นเนื้อหาของคำสั่งแยกออกเป็น ส่วน ๆ เพื่อความเข้าใจง่าย และส่วนที่สองจะเป็นบทวิเคราะห์หรือข้อสังเกตเกี่ยวกับคำสั่ง ดังนี้

4.1 เนื้อหาคำสั่ง

**ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัย**

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องลงวันที่ 20 มกราคม 2553 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214 ว่า ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 23 พฤศจิกายน 2552 วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ที่เสนอโดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว โดยในการพิจารณาในวาระที่สามของวุฒิสภา ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ทั้งฉบับ ด้วยคะแนนเสียง เห็นชอบจำนวน 70 เสียง ไม่เห็นชอบจำนวน 53 เสียง งดออกเสียงจำนวน 16 เสียง และไม่ลงคะแนนเสียงจำนวน 2 เสียง จากนั้นประธานวุฒิสภาแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรมีไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 140 (2)⁴¹ จึงขอส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไป และแจ้งไปยังประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า วุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 140

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(1) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(2) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม.

การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ที่วุฒิสภาลงมติในวาระที่สามแล้ว คืบไปยังสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 140 วรรคสอง ประกอบมาตรา 147

ในการนี้ผู้ร้องเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 140 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 302 วรรคห้า⁴² ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ และไม่ได้ตกไปตามความเห็นของประธานวุฒิสภาโดยมีเหตุผลสนับสนุนว่า เป็นร่างกฎหมายที่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เสนอกฎหมายตามบทบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา 302 เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 140 ประกอบมาตรา 302 โดยมีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และการพิจารณากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มาตรา 302 บัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากมาตรา 140 ดังนั้น การลงมติของวุฒิสภาในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 มาตรา 140 ประกอบมาตรา 302 เมื่อผู้ร้องขอให้ประธานวุฒิสภา

⁴² มาตรา 302

ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้
ฯลฯ

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม.

ทบพวนการดำเนินการของวุฒิสภา แต่ประธานวุฒิสภายังคงดำเนินการตามนัยของรัฐธรรมนูญ
มาตรา 140 เช่นเดิม จึงเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 214
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

คำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(1) ขอให้วินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจ
เงินแผ่นดิน พ.ศ. เป็นไปตามมาตรา 139 มาตรา 140 ประกอบมาตรา 302

(2) ในกรณีที่ขึ้นไปตาม (1) ขอให้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ได้ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว และให้รัฐสภาดำเนินการ
ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141⁴³ โดยส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป

ตุลาการประจำคดีพิจารณาคำร้องเบื้องต้น

ตุลาการประจำคดีได้พิจารณาคำร้องเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553 แล้วเห็นว่า กรณีควร
รับไว้พิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นและแจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อยื่นคำชี้แจง

ประธานวุฒิสภายื่นคำชี้แจง

ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือวุฒิสภา ด่วนที่สุด ที่ สว 0007/1289 ลงวันที่ 10 มีนาคม
2553 ยื่นคำชี้แจงว่า การที่วุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตามมาตรา 139 ประกอบมาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญนั้น ชอบด้วย
รัฐธรรมนูญแล้ว เนื่องจากผู้ร้องได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน

⁴³ มาตรา 141

เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรง
ลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับ
แต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
มีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น
กลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไข
เพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 90 และมาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่
กรณี ต่อไป.

แผ่นดิน พ.ศ. ตามมาตรา 140 และมาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติตามที่ผู้ร้องเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้มีการพิจารณาและลงมติตามมาตรา 140 (2) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งกรณีตามคำร้องไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ โดยวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับวุฒิสภาตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ

สมาชิกวุฒิสภาขอยื่นคำชี้แจง

ต่อมา สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 19 คน ยื่นคำชี้แจงฉบับลงวันที่ 19 มีนาคม 2553 และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 7 คน ยื่นคำชี้แจงฉบับลงวันที่ 22 มีนาคม 2553 ซึ่งสาระสำคัญของคำชี้แจงทั้ง 2 กรณีดังกล่าว มีเหตุผลทำนองเดียวกันว่า การที่วุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตามมาตรา 139 ประกอบมาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว เนื่องจากผู้ร้องได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตามมาตรา 140 และ มาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการพิจารณาและลงมติตามที่ผู้ร้องได้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้มีการพิจารณาและลงมติในประเด็นตามมาตรา 140 (2) ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งกรณีตามคำร้องไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ โดยวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนผู้ร้องมิได้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ระหว่างผู้ร้องกับวุฒิสภาตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ

ตุลาการประจำคดีพิจารณาคำชี้แจงของสมาชิกวุฒิสภา

ตุลาการประจำคดีพิจารณาคำชี้แจงของสมาชิกวุฒิสภา ฉบับลงวันที่ 19 มีนาคม 2553 และฉบับลงวันที่ 22 มีนาคม 2553 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2553 แล้วเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าว

มิใช่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในคดี กรณีควรที่จะยื่นคำชี้แจงโดยผู้แทนขององค์กรวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวได้ยื่นคำชี้แจงเข้ามาแล้ว จึงมีคำสั่งรวบรวมไว้ในสำนวนเพื่อประกอบการพิจารณา

สมาชิกวุฒิสภาขอยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่ง

จากนั้น สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 26 คน ยื่นคำร้องฉบับลงวันที่ 29 เมษายน 2553 โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พวกตนเป็นคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในคดี

ตุลาการประจำคดีพิจารณาคำร้องคัดค้านของสมาชิกวุฒิสภา

ตุลาการประจำคดี ได้พิจารณาคำร้องดังกล่าว เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 แล้วเห็นว่า คำร้องดังกล่าวมีลักษณะเป็นการขอให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมซึ่งได้มีคำสั่งไว้แล้ว กรณีไม่มีเหตุที่จะเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องนี้ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214 ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาล ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้นเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่จะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214 นั้น จะต้องเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปอันเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีตามคำร้องนี้ ผู้ร้องมีความเห็นว่า กระบวนการในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ของวุฒิสภาไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเพียงความเห็นในฐานะผู้เสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบอันเป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นเพียงความเห็นที่ต่างกันเกี่ยวกับการใช้และการตีความกฎหมายเท่านั้น หาใช่ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสององค์กรไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยแท้ คำร้องนี้จึงมิใช่กรณีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องแต่อย่างใด จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

4.2 วิเคราะห์/ข้อสังเกต

1. คำร้องนี้ยื่นโดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (โดย คุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 301 วรรคสอง⁴⁴) ซึ่งเมื่อหากพิจารณาอำนาจในการเสนอคำร้องแต่เฉพาะตัวองค์กรผู้ที่มีอำนาจเสนอคำร้องโดยยังไม่พิจารณาเนื้อหาของคำร้องว่ากรณีเป็นความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรหรือไม่แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา 214 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจเสนอคำร้องได้ระบุให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้นมีอำนาจเสนอเรื่องได้ ซึ่งเป็นแต่เฉพาะหัวหน้าสูงสุดในของแต่ละองค์กรเท่านั้น ดังนั้น ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหัวหน้าองค์กรคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีอำนาจในการเสนอคำร้องนี้ได้

2. เดิมที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ได้เคยผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแล้ว แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในครั้งนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มีผลให้ตกไปเนื่องจากองค์กรประชุมไม่ครบตามที่

⁴⁴ มาตรา 301 ให้ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และหากยังไม่มีประธานศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ตามวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2551 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551⁴⁵ กรณีจึงทำให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ... ให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งโดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และนายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ กับคณะเมื่อช่วงเดือน กรกฎาคม 2551 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2552 และลงมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2552 แต่ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาทางประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่ามีปัญหาในการผลของการลงมติเกิดขึ้น จึงให้เกิดการยื่นคำร้องนี้

3. คำสั่งนี้ได้วางหลักข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรณีที่จะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรว่า “จะต้องเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป อันเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น” แต่จะเห็นได้ว่า ตามคำร้องเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในลักษณะว่า การลงมติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ของวุฒิสภา ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงการเสนอกฎหมาย มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาด้วย กรณีจึงไม่ใช่การโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรแต่อย่างใด

4. คำสั่งนี้ได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับเรื่ององค์กรว่า “สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าว มิใช่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในคดี กรณีควรที่จะยื่นคำชี้แจงโดยผู้แทนขององค์กรวุฒิสภา” ซึ่งทำให้เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 214 มีความหมายเฉพาะตัวองค์กร ไม่รวมถึงบุคคลที่เป็นสมาชิกขององค์กรนั้น ดังนั้น หากคู่กรณีคือ “คณะรัฐมนตรี” จะหมายความถึงตัวคณะรัฐมนตรี ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แทนกระทำการแทนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไม่รวมถึงตัวรัฐมนตรีแต่ละคน

5. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรที่เป็นคู่กรณีตามคำร้องนี้ระหว่าง “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” กับ “วุฒิสภา” ผู้เขียนเห็นว่า ในส่วนของ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” รัฐธรรมนูญมาตรา 252 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งปรากฏในหมวด 11 ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่มาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ แต่ในส่วนของ “วุฒิสภา” นั้นผู้เขียนเห็นว่า ตามคำสั่งนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังมิได้วินิจฉัยว่า “วุฒิสภา” เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเพียงแต่ได้วินิจฉัยว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ผู้ร้อง) มีอำนาจ

⁴⁵ เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141.

แต่เพียงเสนอกฎหมายเท่านั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายซึ่งเป็นอำนาจด้านนิติบัญญัติแต่อย่างใด กรณีตามร้องจึงไม่เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 214 แล้ว บทบัญญัติดังกล่าว ใช้ถ้อยคำว่า “รัฐสภา” กรณีย่อมสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ว่า หมายถึงรัฐสภาที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นสำคัญโดยมีประธานรัฐสภาเป็นประมุขขององค์กร⁴⁶ ที่มีอำนาจที่จะเสนอเรื่องตามมาตรา 214 ในขณะที่วุฒิสภาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐสภาเท่านั้น วุฒิสภาจึงมิใช่รัฐสภาที่จะเป็นองค์กรตามนัยของ มาตรา 214 และกรณีไม่อาจนำแนวคำวินิจฉัยเดิมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 266 ที่วินิจฉัยว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้เนื่องจากตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มิได้ระบุถึงตัวองค์กรไว้ชัดแจ้งดังเช่นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 214 จึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญในยุคนั้นเห็นว่า “วุฒิสภา” เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากเป็นองค์กรที่ได้รับจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ อีกทั้งหากพิจารณาว่า “วุฒิสภา” เป็นองค์กรตามมาตรา 214 ด้วยเหตุผลว่า วุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาด้วยแล้ว ก็จะมีผลให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรในความหมายของรัฐสภาด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจจะเป็นการตีความขยายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากเกินไป อีกทั้งหากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรตามความหมายนี้แล้ว หากมีกรณีปัญหาความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กับองค์กรอื่นที่ระบุในมาตรา 214 แล้ว ทั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาย่อมไม่อาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 214 นี้ได้ เนื่องจากมิใช่ประธานรัฐสภาตามที่มาตรา 214 บัญญัติไว้ และในกาลต่อไปข้างหน้าหากมีกรณีปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยกันเกิดขึ้น กรณีอาจจะไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 214 ก็ได้ เพราะเป็นความขัดแย้งภายในองค์กรรัฐสภาด้วยกันมิใช่ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอื่น

6. จากคำสั่งจะเห็นว่า ตุลาการประจำคดีได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อน แต่ในชั้นพิจารณาองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าสามารถทำได้ กล่าวคือ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 นั้น ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า เมื่อมีการยื่นคำร้องใด ๆ เข้ามาหากประธานศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแต่งตั้งตุลาการประจำคดีในคำร้องนั้น ๆ แล้ว⁴⁷ ตุลาการประจำ

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 89.

⁴⁷ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550

ข้อ 25 กรณีมีคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยเรื่องใด ให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญแต่งตั้งตุลาการไม่น้อยกว่าสามคนเป็นตุลาการประจำคดี เว้นแต่กรณีตามข้อ 17 (5) และ (9) หรือกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประธานศาลรัฐธรรมนูญอาจ

คดีจะเป็นองค์คณะที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องในเบื้องต้นก่อนว่า คำร้องนั้น ๆ อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ หากตุลาการประจำคดีเห็นว่า เนื้อหาแห่งคำร้องไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็จะเสนอความเห็นไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ซึ่งถ้าองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นพ้องด้วยก็จะทำเป็นคำสั่งของศาล แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับตุลาการประจำคดีก็ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป⁴⁸ แต่หากตุลาการประจำคดีได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ข้อกำหนด ๆ ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถพิจารณาทบทวนความเห็นของตุลาการประจำคดีได้อีกหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถ้อยตามข้อ 27 วรรคสาม มาพิจารณาเทียบเคียงแล้ว กรณีแสดงให้เห็นว่า องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาทบทวนความเห็นของตุลาการประจำคดีได้เสมอ แม้ว่าตุลาการประจำคดีจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ดังเช่นกรณีตามคำร้องนี้ เนื่องจากตุลาการประจำคดีเป็นส่วนหนึ่งขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจโดยชอบที่จะตรวจสอบเบื้องต้นในเนื้อหาแห่งคำร้องว่าอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้อีกชั้นหนึ่ง ก่อนที่จะมีการลงมติในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี

7. ผู้เขียนเห็นว่า คำขอของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐพิจารณาวินิจฉัยว่า (1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. เป็นไปตามมาตรา 139 มาตรา 140 ประกอบมาตรา 302 และ (2) ในกรณีที่ เป็นไปตาม (1) ขอให้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ได้ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว และให้รัฐสภาดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141⁴⁹ โดยส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป นั้น เป็นคำขอที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการลงมติของสมาชิกวุฒิสภานั้น

ไม่แต่งตั้งตุลาการประจำคดีก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีประธานศาลรัฐธรรมนูญ หรือประธานศาลรัฐธรรมนูญไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ศาลมอบหมายตุลาการคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่แต่งตั้งตุลาการประจำคดีแทน

ให้ตุลาการประจำคดีตามวรรคหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวน มีอำนาจพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อ 27 และออกคำสั่งใด ๆ ซึ่งมีใช่เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดคดีคำสั่งของตุลาการประจำคดีให้ถือเสียงข้างมาก.

⁴⁸ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550

ข้อ 27 ให้ตุลาการประจำคดีตามข้อ 25 มีอำนาจตรวจและมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

กรณีตุลาการประจำคดีมีความเห็นควรสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้เสนอศาลพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันมีความเห็น หากศาลเห็นพ้องด้วยให้จัดทำเป็นคำสั่งของศาล

หากศาลไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของตุลาการประจำคดีตามวรรคสอง ให้ดำเนินการตามความเห็นของศาล.

⁴⁹ ดูเชิงอรรถที่ 43.

ขอด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีลักษณะเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าขอด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาทุกกรณีอยู่แล้ว

8. เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ต้องกลับไปสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งว่าจะพิจารณาอย่างไรต่อไป หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมตกไปตามมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งปรากฏว่า เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2553 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (คือเห็นชอบ 10 เสียง ไม่เห็นชอบ 291 เสียง และงดออกเสียง 28 เสียง จากองค์ประชุม 262 คน ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 475 คน กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดคือ 238 คน) กรณีจึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฉบับนี้เป็นอันไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา 148 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างไรก็ตาม แม้ในขณะนี้จะยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ตาม แต่ก็สามารถนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ให้ใช้บังคับต่อไปได้ไปพลางก่อนตามมาตรา 302 (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ (ตอนที่ 2)

(Monistic Parliamentarism in Constitution II)

ดร. วุฒิชัย จิตตานุ**

1. ความนำ

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองประเทศต่าง ๆ ได้นำระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภาไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยการยึดแนวความคิดพื้นฐานหลักการแบ่งแยกอำนาจตามทฤษฎีดุลยภาพแห่งอำนาจและแนวความคิดสิทธิธรรมชาติ (natural rights) เป็นความคิดของนักปรัชญาที่มีมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมันจากนักคิดกฎหมายธรรมชาติในยุค Greek Stoicism ที่มีความเชื่อว่าสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นไปตามความประสงค์สภาวะธรรมชาติ จากทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติในศตวรรษที่ 18 ตามแนวความคิดของนักปราชญ์ชาวอังกฤษ John Locke ในปี ค.ศ. 1623-1704 (Locke, 1689) และ Montesquieu ในปี ค.ศ. 1748 (Montesquieu, 1748. Thomas Nugent. Trans., 2001) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสรวมทั้ง Jean-Jacques Rousseau ค.ศ. 1764 (Rousseau, 1764. Cole Trans., 2001) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักปรัชญากฎหมายธรรมชาติต่างมีแนวความคิดว่าในระบบรัฐสภาอังกฤษ อำนาจไม่ควรอยู่ในตัวบุคคลคนเดียวกันจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers)

ส่วนแนวคิดทฤษฎีความรับผิดชอบทางการเมืองโดยมีนัยสำคัญว่าเป็นสาระสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาเป็นแนวคิดจากการวิวัฒนาการตามธรรมเนียมปฏิบัติในระบบรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนาง หากสภาขุนนางไม่พอใจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารต้องลาออกก่อให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติต่อกันมาว่า คณะรัฐมนตรีมีความชอบธรรมในการบริหารตราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาและต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองทั้งคณะ (collective responsibility) ทั้งความรับผิดชอบเฉพาะตัวรัฐมนตรี (individual responsibility) เป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบทอดต่อกันมาว่าคณะรัฐมนตรีต้องขอมติไว้วางใจในนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่ (Woodhouse, 2004)

* สมาชิกสถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารวิจัย) กรรมการบริหารโครงการคุชฌ์บัณฑิตการพัฒนารบริหาร มหาวิทยาลัยปทุมธานี สำนักกฎหมายนิติเวชการ

** นบ.นบ.ท. Majoring in Public Law [LLM.]. Certificate of English Proficiency [C.E.P.] (American University). Ph.D.

จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวิทยาการเมืองในแต่ละยุคสมัย ระบบอำนาจคู่ในระบบรัฐสภา ได้วิวัฒนาการมาสู่ระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภา เป็นทางให้เกิดปัญหาความไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพของรัฐสภา และการปราศจากการถ่วงดุลอำนาจ อีกทั้งการบิดเบือนการใช้อำนาจในรัฐสภา เป็นปัญหาสำคัญของประเทศต่าง ๆ ที่นำเอาระบบรัฐสภาอังกฤษไปปรับใช้บัญญัติเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Lôhmus & Tônisson, 2006) ในกรณีนี้ ประเทศต่าง ๆ ในรัฐสมัยใหม่ ริเริ่มมีแนวคิดการสร้างระบบกลไกในระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ การแบ่งแยกอำนาจในระบบอำนาจเดี่ยว และการถ่วงดุลอำนาจระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภาตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ส่วนการแบ่งแยกอำนาจในระบบอำนาจเดี่ยว และการถ่วงดุลอำนาจระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภา จะกล่าวไว้ในระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญในตอนต่อไป

2. แนวคิดระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภาในรัฐสมัยใหม่

จากความล้มเหลวการนำระบบรัฐสภาอังกฤษไปปรับใช้เป็นทางให้เกิดปัญหาความไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพของรัฐสภา อีกทั้งการปราศจากการถ่วงดุลอำนาจและการบิดเบือนการใช้อำนาจ เป็นปัญหาต่อการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ชัดจากความล้มเหลวในระบบรัฐสภาของประเทศเยอรมนี และฝรั่งเศสก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้นำแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างระบบกลไกในระบบรัฐสภาเพื่อให้สอดคล้องกับการวิวัฒนาการทางสังคมวิทยาการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามหลักเหตุและผล (reasons) ที่เป็นระบบรัฐสภาให้สอดคล้องกับความเป็นจริง (Wormuth, 2002) เป็นแนวคิดตามระบบรัฐสภาที่สมเหตุสมผล (rationalization of parliamentary system) มากขึ้น เป็นแนวคิดตามรัฐธรรมนูญนิยมให้เป็นระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ การแบ่งแยกอำนาจในระบบอำนาจเดี่ยว และการถ่วงดุลอำนาจระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภา (Carcassonne, 2002)

2.1 ระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

ระบบรัฐสภาในระบบอำนาจเดี่ยว อำนาจทางการเมืองตกอยู่แก่กลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองในกลุ่มบุคคลเดียวกันที่มีฐานะเป็นทั้งรัฐสภาและรัฐบาลผู้ใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งประเทศที่นำเอาระบบรัฐสภาอังกฤษไปปรับใช้ไม่มีพรรคการเมืองมีเสียงข้างมากในรัฐสภา เป็นรัฐบาลผสม ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งในนโยบายการบริหารมีการแย่งชิงอำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งอื่นใดในรัฐบาล เกิดความแตกแยกในพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองเป็นทางให้เกิด

การอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อล้มรัฐบาลบ่อยครั้ง เป็นผลต่อความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลในแต่ละชุดมีอายุสั้นและเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง รัฐบาลอ่อนแอมีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ทำให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ประเทศต่าง ๆ นำไปปรับใช้ (Fombad, 2008) ซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 นั้นในช่วงระยะเวลา 12 ปี ได้เปลี่ยนคณะรัฐมนตรีกว่า 20 ชุด เป็นการแสดงถึงความไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพในระบบรัฐสภาฝรั่งเศส (Williams, 1968) จึงมีแนวความคิดการสถาปนารัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ในการเพิ่มอำนาจประธานาธิบดีสาธารณรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล ในระบบกึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา เป็นระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ (Goldwin & Kauman, 1988)

ส่วนในประเทศเยอรมนีในสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ ประธานาธิบดีมีอำนาจมากในการยุบสภา และแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีบ่อยครั้ง รัฐบาลมีอายุสั้นและรัฐสภาไม่มีเสียงข้างมากในการคานอำนาจในรัฐสภา (Lôhmus & Tônisson, 2006) จึงมีแนวความคิดในการสร้างสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา กับรัฐบาล ด้วยการลดอำนาจของประธานาธิบดีและเพิ่มอำนาจแก่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำที่เข้มแข็งทางการเมือง ทั้งนี้ประธานาธิบดีใช้อำนาจในการยุบสภาบ่อยครั้งและมีอำนาจมากในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลอ่อนแอไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพ จึงมีแนวความคิดในการสถาปนารัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 ตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมให้มีระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ (Lindseth, 2004)

2.2 การแบ่งแยกอำนาจในระบบอำนาจเดียว

การปกครองในระบบรัฐสภาในระบบอำนาจเดียว อำนาจทางการเมืองตกอยู่แก่กลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองในกลุ่มบุคคลเดียวกันทำหน้าที่ทั้งสมาชิกรัฐสภาและรัฐบาลอยู่ในตัว ประกอบกับการยึดหลักมติเสียงข้างมากในรัฐสภาในระบบอำนาจเดียวของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ในขณะเดียวกันปราศจากการถ่วงดุลอำนาจ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลเป็นกลุ่มคณะบุคคลเดียวกันที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองร่วมกัน การคานอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจย่อมเสียไป ซึ่งเสียงข้างน้อยในพรรคฝ่ายค้านไม่มีทางที่จะชนะเสียงข้างมากในรัฐสภาได้เลย เป็นทางให้รัฐบาลใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตโดยบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบสำหรับตนเอง และกลุ่มผลประโยชน์ นำไปสู่ระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยธรรมชาติ (Uhr, 2005)

การปราศจากการถ่วงดุลอำนาจของระบบรัฐสภาในระบบอำนาจเดียว เป็นทางสู่การใช้อำนาจรัฐโดยเผด็จการทางรัฐสภา กรณีปรากฏจากพรรคนาซีในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ.

1919 บัญญัติระบบที่เป็นรูปแบบรัฐสภาสาธารณรัฐ (parliamentary federal republic) ด้วยการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิปัจเจกชนถูกจำกัดโดยผลทางการเมือง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญไว้มาร์เพียงบัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐานไว้กว้าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ เพื่อให้บัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายขึ้นภายหลัง (Hallbrunner, 1999) การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญไว้มาร์ดังกล่าวยอมเป็นไปตามความต้องการของผู้ใช้อำนาจทางการเมืองเท่านั้น (Goold, Lazarus, & Swiney, 2007) จึงเป็นช่องว่างภายใต้การนำของพรรคนาซีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามอำนาจรัฐธรรมนูญไว้มาร์ ค.ศ. 1919 ตรากฎหมายฉบับลงวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ.1933 ยกเลิกกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานบุคคลสิ้นเชิงและรัฐบาลมีอำนาจเต็มในการออกกฎหมายโดยไม่ต้องผ่านรัฐสภาแต่อย่างใด (Hallbrunner, 1999) จึงเห็นวาระบบที่เป็นรูปแบบรัฐสภาสาธารณรัฐตามรัฐธรรมนูญไว้มาร์ภายใต้การนำของพรรคนาซี สมาชิกรัฐสภาและรัฐบาลเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกันทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในระบบอำนาจเดียวที่สมบูรณ์แบบ เป็นทางให้ใช้อำนาจเผด็จการทางรัฐสภาที่แท้จริง และนำประเทศเข้าสู่หายนะในสงครามโลกครั้งที่สอง (Andries, 1999)

ระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภาโดยยึดหลักเสียงข้างมาก และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา กับรัฐบาลเป็นคณะบุคคลในกลุ่มเดียวกัน นำมาซึ่งการใช้อำนาจเผด็จการในรัฐสภา ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในประเทศต่าง ๆ มีแนวความคิดในการแบ่งแยกอำนาจในระบบอำนาจเดียวตามสังคมวิทยาการเมืองที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตามกาลยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งเห็นได้ชัดจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ.1958 มีแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจในระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภา ในกรณีนี้ นักกฎหมายฝรั่งเศส มิเชล เดอเบรย์ (Michel Debré) เห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจในระบบอำนาจเดียวเป็นการแบ่งแยกอำนาจโดยการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่เป็นข้าราชการในหน่วยการของรัฐหรือนายกเทศมนตรี (Goldwin & Kauman, 1988) ซึ่งหลักแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจในระบบอำนาจเดียวดังกล่าวได้กลายเป็นพื้นฐานทฤษฎีในทางปฏิบัติทั้งในการแบ่งแยกอำนาจโดยการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ ซึ่งทำให้ทุกองค์กรมีการคานและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลอย่างเป็นระบบ

2.3 การถ่วงดุลอำนาจระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภา

ตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม เป็นการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการบัญญัติระบบการปกครองและโครงสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งนักปรัชญาชาวกรีก อริสโตเติลได้เขียนในหนังสือในเรื่อง Politics (Politics by Aristotle, 350 B.C.E. Book Seven Jowell Benjamin Jowett trans. (2000)

ว่า รูปแบบนครรัฐ (city-state) ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญ (politeia) รัฐธรรมนูญเหมือนกับแบบแผนตายตัวของชาวเมืองนครรัฐ รัฐธรรมนูญจึงมีรูปแบบที่มีส่วนประกอบของประชาคม เมื่อใดก็ตามที่ประชาคมมีลักษณะอยู่เช่นใดย่อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะอยู่เช่นนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง เสมือนหนึ่งเป็นกระจุกเงาสะท้อนให้เห็นระบบการปกครอง และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล อีกทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญในสังคมนั้น

ตามทฤษฎี “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด” อันก่อให้เกิดหลักเกณฑ์ลำดับชั้นแห่งบรรทัดฐานกฎหมาย (hierarchy of legal norm) ซึ่งหลักลำดับชั้นแห่งบรรทัดฐานกฎหมายดังกล่าว กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารองลงมาจากรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ (Heinrich, 2001) อีกทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา รัฐบาล ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อม ตกอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภาที่รัฐสภาและรัฐบาลมาจากคณะบุคคลในกลุ่มเดียวกัน เสียงข้างน้อยในรัฐสภาไม่อาจชนะเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ การถ่วงดุลอำนาจจึงเสียไป (Vile, 1998) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกลไกทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นกลไกสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญในการถ่วงดุลอำนาจภายใต้หลักนิติรัฐ เป็นการลดความขัดแย้ง การเผชิญหน้าและการแก้ไขปัญหาทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่สลับซับซ้อน ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งเป็นบทบาทและเป็นอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง (Halterm, 1996)

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Harutunyan & Mavčič, 1999) เห็นว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรและการแก้ไขปัญหาทางรัฐธรรมนูญเป็นความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับรัฐสภา หรือรัฐบาล ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญย่อมผูกพันรัฐสภา รัฐบาล และทุกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอื่นของรัฐทุกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นการยุติปัญหาทางการเมือง เป็นการถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบทางการเมืองของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ด้วยระบบกล่าวหา (impeachment) ในกรณีที่บริหารกิจการงานเป็นการทรยศต่อประเทศ หรือในกรณีที่ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภาหรือรัฐบาลเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐของรัฐสภา หรือกิจการงานในการบริหารของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

ในการนี้ ประเทศต่างๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรัฐสมัยใหม่ในระบบรัฐสภา

จึงมีแนวความคิดได้้นำการตรวจสอบความความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปปรับใช้ในการถ่วงดุลอำนาจระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภาระหว่างรัฐสภา และรัฐบาล หรือองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และการยุติปัญหาทางการเมืองหรือการแก้ไขปัญหาทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลอย่างเป็นระบบ

3. ระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

ระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภาก่อผลต่อความไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศต่าง ๆ ได้นำแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างระบบกลไกให้ระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยให้ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีมีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง ระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติ ระบบพรรคการเมืองใหญ่ และระบบการเลือกตั้ง ตามที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Carcassonne, 2002) เรียกว่า “ระบบรัฐสภาที่สมเหตุสมผล” (rationalized parliamentary system)

3.1 ความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง

แนวความคิดการสร้างระบบกลไกทางรัฐธรรมนูญนิยมให้ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีมีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งในระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพตามสังคมวิทยาการเมืองของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันและตามความเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์การเมืองแต่ละยุคสมัย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส สมัยที่ 5 ค.ศ. 1958 มีแนวความคิดให้ประธานาธิบดีสาธารณรัฐมีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง ส่วนรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มีแนวความคิดให้นายกรัฐมนตรีสหพันธ์มีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง (Bogdanor & Rudden, 1995)

1) ประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับ ค.ศ. 1946 บัญญัติให้อำนาจประธานาธิบดีน้อยและได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา ซึ่งรัฐสภามีอำนาจมากในการอภิปรายลงมติรัฐบาลบ่อยครั้ง รัฐบาลไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพ ในการนี้ ในการยกร่างตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส สมัยที่ 5 ค.ศ. 1958 ได้อาศัยจากบทเรียนในอดีตตามสังคมวิทยาการเมือง มีแนวความคิดต้องการให้มีผู้นำที่เข้มแข็ง ซึ่งนายพล ชาร์ล เดอ โกลล์ (Goldwin & Kauman, 1988) เห็นว่าในการปกครองระบบรัฐสภา ประธานาธิบดีมีบทบาทสำคัญต่อการคานอำนาจการบริหารของรัฐบาลและการแบ่งแยกอำนาจในระบบอำนาจเดี่ยวเป็นพื้นฐานสำคัญให้ฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้รัฐบาล

สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากรัฐสภา ทำให้แต่ละฝ่ายสามารถทำหน้าที่รับผิดชอบอย่างเต็มที่ และมีกรอบแนวความคิดในสถาปนารัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมากเป็นผู้นำในการบริหารและแก้ไขปัญหาของประเทศ

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 บัญญัติมุ่งหมายในสาระสำคัญความเป็นผู้นำของประธานาธิบดีให้มีอำนาจมาก แต่คงไว้ซึ่งระบบรัฐสภาในความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาล เป็นการผสมผสานระหว่างระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภาเรียกว่า “ระบบกึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา” โดยมีแนวความคิดการสถาปนารัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 บัญญัติให้ประธานาธิบดีสาธารณรัฐเป็นประมุขแห่งรัฐที่มีอำนาจมาก โดยการเพิ่มอำนาจประธานาธิบดีสาธารณรัฐ บทบาทและอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภาและรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ (Assemblée-nationale, 2010a) ดังนี้

(1.1) การเพิ่มอำนาจประธานาธิบดีสาธารณรัฐ

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส สมัยที่ 5 ค.ศ. 1958 ต้องการให้ประธานาธิบดีสาธารณรัฐเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง จึงบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก เพื่อเป็นเสาหลักในการบริหารและแก้ไขปัญหาของประเทศ ซึ่งนายพล ชาร์ล เดอ โกลล์ (Goldwin & Kauman, 1988) เห็นว่าในการปกครองระบบรัฐสภา ประธานาธิบดีมีบทบาทสำคัญต่อการคานอำนาจในการบริหารของรัฐบาลและรัฐสภาและการให้อำนาจประธานาธิบดีจะไม่ยั่งยืน หากประธานาธิบดีได้รับแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนและสภาซิเนตหรือประธานาธิบดีได้รับเลือกจากองค์กรเลือกตั้งของผู้แทนในเมืองหรือจังหวัด การที่ประธานาธิบดีได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรงทำให้อำนาจประธานาธิบดีมีอำนาจมากขึ้น

ในการนี้ ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1962 ให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี (มาตรา 6) ต่อมาในปี ค.ศ. 2000 จากการลงประชามติ (referendum) ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ มาตรา 11 และได้แก้ไขรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ ตามมาตรา 89 ลดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสาธารณรัฐจาก 7 ปี เป็น 5 ปี (Assemblée-nationale, 2010b)

(1.2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ประธานาธิบดีสาธารณรัฐ

แนวความคิดในสถาปนารัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส สมัยที่ 5 ค.ศ. 1958 นอกจากบัญญัติให้ประธานาธิบดีสาธารณรัฐมีอำนาจมากในการเป็นผู้นำที่เข้มแข็งแล้ว ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีสาธารณรัฐมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ เป็นผู้เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล (Lindseth, 2004) กล่าวคือ

- การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกรัฐมนตรีนำคณะรัฐมนตรีลาออก (มาตรา 8)
- การขอให้มีการลงประชามติ (มาตรา 11)
- การยุบสภา (มาตรา 12)
- การใช้อำนาจพิเศษเกี่ยวกับเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ประธานาธิบดีสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉิน (มาตรา 16)
- การส่งสาส์นติดต่อกับรัฐสภาทั้งสอง (มาตรา 18)
- การเป็นประมุขแห่งรัฐ ซึ่งการปฏิบัติภารกิจทั้งหลายของประธานาธิบดีสาธารณรัฐให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองและให้รัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบลงนามรับสนองด้วย เว้นแต่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีสาธารณรัฐโดยเฉพาะ (มาตรา 19)
- การพิจารณาข้อสัญญาผูกพันระหว่างประเทศ (มาตรา 54)
- การแต่งตั้งคณะสภารัฐธรรมนูญ (มาตรา 56)
- การส่งร่างกฎหมายให้คณะสภารัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้กฎหมาย (มาตรา 61)

นอกจากนี้ ประธานาธิบดีสาธารณรัฐยังมีตำแหน่งเป็นจอมทัพฝรั่งเศส เป็นประธานสภาชั้นสูงและคณะกรรมการป้องกันประเทศ (มาตรา 15) และมีอำนาจในการให้อภัยโทษ (มาตรา 17) มีอำนาจลงนามประกาศใช้กฎหมาย (มาตรา 10) และอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร อีกทั้งประธานาธิบดีสาธารณรัฐมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกของสภาต่าง ๆ ของรัฐสภา (มาตรา 13) อีกด้วย ประธานาธิบดีสาธารณรัฐจึงมีอำนาจมาก (Assemblée-nationale, 2010b)

(1.3) ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภาและรัฐบาล

ในระบบรัฐสภาฝรั่งเศส ประธานาธิบดีสาธารณรัฐเป็นผู้นำแห่งรัฐมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล ซึ่งประธานาธิบดีสาธารณรัฐเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 8) ในการนี้ประธานาธิบดีสาธารณรัฐเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (มาตรา 9) โดยไม่มีสิทธิออกเสียงลงมติได้ นอกจากนี้ ประธานาธิบดีสาธารณรัฐมีอำนาจยุบสภาได้โดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีลงนามกำกับ (มาตรา 12) และการประชุมสภาสมัยวิสามัญต้องมีกฤษฎีกาของประธานาธิบดีสาธารณรัฐ (มาตรา 30) และรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นายกรัฐมนตรีต้องลาออกพร้อมคณะรัฐมนตรีต่อประธานาธิบดีสาธารณรัฐ (มาตรา 49 และมาตรา 50) ซึ่งประธานาธิบดีสาธารณรัฐอาจยุบสภาได้ (Assemblée-nationale, 2010b)

2) นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเยอรมนีได้นำระบบรัฐสภามาใช้โดยมีสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Budesrat) ต่อมาสภาดังกล่าวทำหน้าที่น้อยลง โดยให้สภาผู้แทนแห่งสหพันธ์ทำหน้าที่แทน และในสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ. 1919 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์มีอำนาจมาก แต่รัฐบาลไร้เสถียรภาพ และปราศจากการคานอำนาจจนพรรคนาซีนำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 และฝ่ายแพ้สงครามตกอยู่ภายใต้การยึดครองของฝ่ายพันธมิตร จึงมีแนวความคิดในการสถาปนารัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949

ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ. 1919 อำนาจทางการเมืองตกแก่ประธานาธิบดีซึ่งประธานาธิบดีมีอำนาจมากในการยุบสภาบ่อยครั้ง มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้รัฐบาลอ่อนแอไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงานแผ่นดิน อีกทั้งรัฐสภาไม่มีบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจเป็นทางไปสู่การใช้อำนาจรัฐเผด็จการรัฐสภาของพรรคนาซีภายใต้การนำของฮิตเลอร์ ในวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1933 และได้บัญญัติกฎหมายทำให้เหลือพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวคือพรรคชาติสังคมนิยม (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei – NSDAP) ซึ่งได้ประกาศใช้กฎหมายเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1933 (Hallbroner, 1999) ในลักษณะเช่นนี้พรรคนาซีจึงมีอำนาจเด็ดขาดในรัฐบาลเพียงพรรคเดียวในการยึดอำนาจทางการเมืองไว้ทั้งหมดในยุคของเผด็จการโดยแท้และนำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 และฝ่ายพันธมิตรผู้ชนะสงครามได้ยึดครองประเทศและผลักดันในสถาปนารัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 หรือกฎหมายพื้นฐาน (Michalowski, & Woods, 1999)

การสถาปนารัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 เป็นแนวความคิดตามรัฐธรรมนูญนิยม โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างระบบกลไกในระบบรัฐสภา ที่เรียกว่า “ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี” เพื่อให้สอดคล้องตามสังคมนิยมที่เปลี่ยนแปลงไปและบทเรียนในอดีตในระบบรัฐสภา เป็นการสร้างสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล ด้วยการลดอำนาจของประธานาธิบดีสหพันธ์และเพิ่มอำนาจแก่นายกรัฐมนตรีสหพันธ์เป็นผู้นำที่เข้มแข็งทางการเมือง ทั้งนี้ประธานาธิบดีมีอำนาจมากในยุบสภาบ่อยครั้งและมีอำนาจมากในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลอ่อนแอไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพ จึงมีแนวคิดการลดอำนาจประธานาธิบดีสหพันธ์ บทบาทและอำนาจหน้าที่ ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภาสหพันธ์และรัฐบาลสหพันธ์ และสร้างความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งโดยเพิ่มอำนาจนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (Goldwin & Kauman, 1988)

(2.1) การลดอำนาจประธานาธิบดีสหพันธ์

ประธานาธิบดีสหพันธ์เป็นประมุขแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 บัญญัติลดอำนาจประธานาธิบดีสหพันธ์ มาตรา 54 บัญญัติให้ประธานาธิบดีสหพันธ์มาจากการเลือกโดยที่ประชุมรัฐสภาสหพันธ์ ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทน (Bundestag) ที่ได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนและสภาสหพันธ์ (Bundesrat) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากมลรัฐต่างๆ ที่มีสิทธิส่งผู้แทนมลรัฐ การได้มาซึ่งประธานาธิบดี ตามวิธีการดังกล่าวทำให้ฐานอำนาจของประธานาธิบดีสหพันธ์อยู่ที่สถาบันรัฐสภาโดยตรง อำนาจประธานาธิบดีจะลดน้อยถอยลงมากกว่าการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งนี้ได้อาศัยประสบการณ์ที่เป็นจุดอ่อนและเป็นจุดบกพร่องในอดีตจากรัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่งประธานาธิบดีสหพันธ์ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจึงมีอำนาจมากในการยุบสภาและการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีบ่อยครั้ง และเพิ่มอำนาจนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ในการบริหารแก้ไขปัญหาประเทศ (Lindseth, 2004)

(2.2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ประธานาธิบดีสหพันธ์

ประธานาธิบดีสหพันธ์มีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญเป็นประมุขแห่งสหพันธ์ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์บัญญัติดังนี้

- การเสนอชื่อผู้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทน (Bundestag) เป็นผู้ออกเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงข้างมาก หากไม่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทน ประธานาธิบดีมีอำนาจ ยุบสภาได้ (มาตรา 63)
- อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 64)
- การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงข้างมากจากรัฐสภา (มาตรา 67)
- รัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ประธานาธิบดียุบสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 68)
- การลงนามและประกาศใช้กฎหมาย (มาตรา 82)
- การเป็นตัวแทนแห่งรัฐในกิจการต่างประเทศ ทำสนธิสัญญาต่างประเทศ และการแต่งตั้งทูตานุทูต (มาตรา 59)
- อำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการ ข้าราชการตุลาการและนายทหารและทหารชั้นประทวนในกองทัพสหพันธ์ (มาตรา 60)
- บทบาทเป็นประมุขแห่งรัฐคล้ายประมุขแห่งรัฐที่มีพระมหากษัตริย์ ซึ่งบรรดาคำสั่งและกฤษฎีกาของประธานาธิบดีต้องมีนายกรัฐมนตรีลงนามสนองรับเสมอ (มาตรา 58)

(2.3) ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีสหพันธ์กับรัฐสภาและรัฐบาล

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 63 บัญญัติให้ประธานาธิบดีสหพันธ์เสนอชื่อผู้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทน (Bundestag) เป็นผู้ออกเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงข้างมาก หากไม่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทน ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาได้ และประธานาธิบดีสหพันธ์มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 64) นอกจากนี้ประธานาธิบดีแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงข้างมากจากรัฐสภา ในกรณีที่รัฐสภาแสดงความไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 67 หรือรัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ประธานาธิบดียุบสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและการยุบสภากระทำได้เมื่อ 21 วันได้ล่วงหน้าไปแล้ว (มาตรา 68)

บทบาทและอำนาจประธานาธิบดีสหพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ในการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล โดยเป็นผู้อนุมัติการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 65) ในขณะเดียวกันบรรดาคำสั่งของประธานาธิบดีต้องมีการลงนามรับสนองของนายกรัฐมนตรี จึงจะมีผลบังคับได้ (มาตรา 58) เป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีเลือกนายกรัฐมนตรีโดยเสียงข้างมากของรัฐสภา (มาตรา 63) การแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 64) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ (มาตรา 67 และมาตรา 68) และการตัดสินใจในกรณีเกิดความเห็นแตกต่างกันในการปฏิบัติงานระหว่างรัฐมนตรีด้วยกัน (มาตรา 65)

(2.4) บทบาทและอำนาจหน้าที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีสหพันธ์มีบทบาทเป็นผู้นำการบริหารในนโยบายทั่วไปและต้องรับผิดชอบทางการเมืองในนโยบายทั่วไปต่อรัฐสภา ส่วนรัฐมนตรีต่างมีอิสระในการบริหารกระทรวงที่รับผิดชอบในกิจการงานที่บริหาร (มาตรา 65) ซึ่งรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ ไม่ได้รับผิดต่อรัฐสภา

นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติได้ (มาตรา 81) อีกทั้งบรรดาคำสั่งและกฎฎีกาของประธานาธิบดีสหพันธ์ในฐานะประมุขแห่งรัฐจะมีผลบังคับได้ต้องมีการลงนามรับสนองของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (มาตรา 58) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์จึงเป็นตำแหน่งสำคัญ ซึ่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์โดยการเสนอชื่อของประธานาธิบดีเสนอต่อรัฐสภาแต่งตั้งด้วยเสียงข้างมากในรัฐสภา รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 63

มาตรา 63 บัญญัติว่า

“(1) นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้รับเลือกปราศจากการอภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรตามที่ประธานาธิบดีได้เสนอชื่อ

(2) ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทน (บุนเดสตั๊ก) ทั้งหมดได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี ให้ประธานาธิบดีสหพันธ์แต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก

(3) หากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อไม่ได้รับเลือก สภาผู้แทน (บุนเดสตั๊ก) ต้องเลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์คนใหม่ภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้มีการลงคะแนนเสียงครั้งแรกด้วยคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(4) หากไม่มีการเลือกภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้มีการลงคะแนนเสียงโดยไม่ชักช้าให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดได้รับเลือก หากผู้ได้รับเลือกได้คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดีสหพันธ์ต้องแต่งตั้งบุคคลนั้นภายในเจ็ดวันนับแต่ได้รับเลือก หากผู้ได้รับเลือกไม่ได้คะแนนเสียงดังกล่าว ประธานาธิบดีสหพันธ์อาจแต่งตั้งบุคคลนั้นหรือยุบสภาผู้แทนราษฎรภายในเจ็ดวัน”

นอกจากนี้ การถอดถอนนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ต้องเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่เสียก่อนการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจ (มาตรา 67 และมาตรา 68) ในลักษณะเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้หน้าที่เข้มแข็งมีเสถียรภาพและมีประสิทธิผลในการบริหาร

แนวความคิดในการสถาปนารัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 สำคัญ การสร้างสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล โดยประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภา ซึ่งอำนาจการยุบสภาตกแก่นายกรัฐมนตรีโดยเสนอต่อประธานาธิบดี ในขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่วนคณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และการถอดถอนนายกรัฐมนตรีโดยการอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจต้องเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยเสียงข้างมากก่อนการลงมติไม่ไว้วางใจถอดถอนนายกรัฐมนตรี หากเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ภายใน 21 วัน สิทธิยุบสภาย่อมระงับสิ้นไป ซึ่งการสร้างกลไกรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 ดังกล่าว นายกรัฐมนตรีสหพันธ์จึงมีอำนาจมากในการบริหารประเทศ ดังปรากฏตามวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ Konrad Adenauer ใน ค.ศ. 1949 – 1963 Willy Brandt ใน ค.ศ. 1969 1974 Helmut Schmidt ใน ค.ศ. 1974 -1982 และ Helmut Kohl ใน ค.ศ. 1982 -1998 ซึ่งรัฐบาลแต่ละชุดอยู่ครบวาระในระบบรัฐสภาในการบริหารกิจการงานและการแก้ไขปัญหาของประเทศอย่างมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพจนถึงปัจจุบัน (Darlington, 2010)

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 ได้บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ขึ้นในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐภายใน

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด (Harutunyan, & Mavčić, 1999) ซึ่งการสร้างหลักกลไกดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญเยอรมนีในระบบรัฐสภาจึงมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพใช้บังคับอยู่อย่างถาวรจนถึงปัจจุบันนี้ (Goldwin & Kauman, 1988)

3.2 ระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

ระบบรัฐสภาเป็นกระบวนการที่มีการวิวัฒนาการในสมัยเริ่มแรกของระบบรัฐสภาอังกฤษในปี ค.ศ. 1660 – 1714 จนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในระบบรัฐสภาสมัยต่อมา ซึ่งรัฐบาลมีความชอบธรรมที่จะบริหารตามนโยบายที่แถลงไว้ตราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และในขณะเดียวกันรัฐบาลมีสิทธิอันชอบธรรมในการยุบสภาได้ (Chrimes, 1953) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลในระบบอำนาจคู่ (dualistic parliamentarism) แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในทางสังคมวิทยาการเมืองและแนวคิดทางปรัชญาการเมืองในยุคสมัยต่อมา ทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ลดน้อยถอยลง พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเป็นประมุขของประเทศเพียงพิธีการเท่านั้น รัฐบาลในฐานะผู้ใช้อำนาจการบริหารนโยบายและสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงตกอยู่ในอำนาจกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทางการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาอันเป็นคณะบุคคลในกลุ่มเดียวกันที่ใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในขณะเดียวกันในระบบอำนาจเดี่ยว (monistic parliamentarism) ในยุคปัจจุบัน (Schmitz, 1988) หลักการคานอำนาจในระบบรัฐสภาระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลจึงเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง (Preece, 2002)

ระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภาอันเป็นคณะบุคคลในกลุ่มเดียวกันที่ใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจการบริหารในขณะเดียวกัน การอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยถือหลักเสียงข้างมากในรัฐสภานั้น มติเสียงข้างน้อยในรัฐสภาไม่มีทางที่ชนะเสียงข้างมากในรัฐสภาได้เลย การถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลจึงเสียไป แต่การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลกลับกลายเป็นเครื่องมือเป็นกลยุทธ์ในการต่อรองอำนาจการเมืองและผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าสิ่งอื่นใดเพื่อการถอดถอนรัฐบาล จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล อันนำไปสู่การเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง รัฐบาลมีอายุสั้น และการบริหารงานไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และ ที่ 4 และรัฐธรรมนูญเยอรมนีในสมัยสาธารณรัฐ ไวมาร์ ในกรณีนี้ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Löhmus & Tônisson, 2006) เห็นว่าตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม มีแนวความคิดในการสร้างสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลให้เป็นระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังแนวความคิดในการสถาปนารัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล

ซึ่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้รับเลือกจากสภาโดยเสียงข้างมากย่อมต้องรับผิดชอบการเมืองต่อรัฐสภา ส่วนรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่ต้องรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ อำนาจการเสนอชื่อคณะรัฐมนตรีให้ประธานาธิบดีสหพันธ์แต่งตั้งอยู่ที่นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (มาตรา 65) และรัฐสภามีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้โดยการเลือกนายกรัฐมนตรีสหพันธ์คนใหม่ด้วยเสียงข้างมากของรัฐสภา ด้วยเหตุนี้ กลไกการควบคุมของรัฐสภาจึงมุ่งตรงต่อนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ ซึ่งการถอดถอนนายกรัฐมนตรีสหพันธ์เป็นการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสหพันธ์เท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 67 และ มาตรา 68

มาตรา 67 บัญญัติว่า

(1) สภาผู้แทน (บุนเดสติก) อาจร้องขอให้เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้ต่อเมื่อได้เลือกผู้สืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภา และการร้องขอให้ประธานาธิบดีสหพันธ์ถอดถอนนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ประธานาธิบดีสหพันธ์ต้องปฏิบัติตามคำร้องขอและแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก

(2) ระยะเวลาระหว่างการเสนอญัตติให้มีการเลือกผู้สืบทอดตำแหน่งกับการเลือกนั้นต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบแปดชั่วโมง”

มาตรา 68 บัญญัติว่า

“(1) หากญัตติที่เสนอ สภาผู้แทนลงมติไว้วางใจรัฐบาลไม่ได้รับความสนับสนุนด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน ประธานาธิบดีสหพันธ์อาจยุบสภาผู้แทนภายในเวลา 21 วันตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี สิทธิในการยุบสภาสิ้นสุดลงเมื่อสภาผู้แทนเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมด...”

หลักเกณฑ์การถอดถอนนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีการลงมติไม่ไว้วางใจดังกล่าวนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อ (1) รัฐสภาสามารถเลือกผู้สืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (2) ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน (3) การร้องขอให้ประธานาธิบดีสหพันธ์ให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีสหพันธ์เท่านั้น (มาตรา 67) และ (4) การลงมติไว้วางใจรัฐบาลต้องมีคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน (มาตรา 68) ซึ่งกระบวนการการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลดังกล่าวเป็นการสร้างกลไกขึ้นใหม่ในระบบรัฐสภาที่ทำให้นายกรัฐมนตรีสหพันธ์เป็นผู้นำที่เข้มแข็งและรัฐบาลมีเสถียรภาพในการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพเป็นระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

ในการนี้ เพื่อพิเคราะห์พิจารณาหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.

1949 มาตรา 67 และ มาตรา 68 ย่อมเห็นได้ว่าเป็นระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ

1) การสืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์คนใหม่ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภาต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบแปดชั่วโมง และสิทธิการยุบสภาย่อมระงับสิ้นไป หากสภาผู้แทนเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาทั้งหมดภายในระยะเวลาดังกล่าว และการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลมีคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน ซึ่งประธานาธิบดีสหพันธ์ต้องปฏิบัติตามคำร้องขอและแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือกสืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์คนใหม่ และนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่ได้รับเลือกสามารถสืบทอดตำแหน่งในการบริหารงานตราบเท่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีคนเดิมเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 68

2) นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ที่ได้รับเลือกใหม่ ในกรณีที่รัฐสภาเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ลาออกจากตำแหน่ง ประธานาธิบดีสหพันธ์อาจจะเสนอ นายกรัฐมนตรีโดยการคัดเลือกของสภาผู้แทนด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทน (บุนเดสติก) ทั้งหมดตามที่ประธานาธิบดีได้เสนอชื่อ ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 63

(3) ส่วนกรณีที่นายกรัฐมนตรีจะเสนอต่อประธานาธิบดียุบสภาได้ภายในเวลา 21 วัน แต่สิทธิการยุบสภาย่อมระงับสิ้นไป หากสภาผู้แทนเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาทั้งหมดภายในระยะเวลาดังกล่าว นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจร้องต่อประธานาธิบดีสหพันธ์ให้ยุบสภาได้ (มาตรา 68) ย่อมทำให้ระบบรัฐสภาเยอรมนีมีรัฐบาลบริหารงานประเทศได้อย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 บัญญัติด้วยการลดอำนาจประธานาธิบดีสหพันธ์และให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมาก ซึ่งการถอดถอนนายกรัฐมนตรีกระทำได้อย่าง เพื่อให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพในระบบรัฐสภาที่ต่อเนื่อง จึงมีข้อนำพิเคราะห์พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลหลายประการด้วยกันดังนี้

ประการที่หนึ่ง ประธานาธิบดีสหพันธ์ไม่ได้เป็นผู้คัดเลือกนายกรัฐมนตรี แต่เพียงการเสนอชื่อ นายกรัฐมนตรีที่ได้รับการคัดเลือกโดยเสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 63) เสียงข้างมากในรัฐสภาย่อมมีบทบาทสำคัญต่อการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ที่มีความผูกพันต่อรัฐสภาโดยรวม นายกรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ที่มีความผูกพันต่อรัฐสภา แต่การเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับในเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญว่าต้องเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยเสียงข้างมากของ

สมาชิกสภาทั้งหมดของสภาเสียก่อนแทนนายกรัฐมนตรีที่จะถูกลงมติไม่ไว้วางใจ (มาตรา 67) ในลักษณะเช่นนั้น การถอดถอนนายกรัฐมนตรีมิใช่จะกระทำได้ง่าย เว้นแต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ดำเนินนโยบายผิดพลาดอย่างร้ายแรงนำประเทศเข้าสู่หายนะ ดังเช่นในสมัยพรคนาซี นำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ในกรณีเช่นนี้ เสียงข้างมากสนับสนุนนายกรัฐมนตรีอาจลดน้อยถอยลงจนเปิดช่องให้เกิดเสียงข้างมากในรัฐสภาเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ นับว่าเป็นกลไกควบคุมนายกรัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารนโยบายต่อรัฐสภา โดยการถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคัดเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ขึ้น

ในประเด็นดังกล่าวนี้ จึงเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีสหพันธ์เป็นผู้นำที่เข้มแข็งในการบริหารนโยบายที่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภามากกว่าการถือเอาการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว ระบบรัฐสภาเยอรมนีจึงมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบันนี้

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 67 บัญญัติในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลกระทำได้ยากโดยต้องเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยเสียงข้างมากในรัฐสภา เป็นกลไกไม่เปิดช่องให้เกิดการเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในการล้มล้างรัฐบาลหรือเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่จำเป็นและบ่อยครั้ง ทำให้นายกรัฐมนตรีสหพันธ์สามารถบริหารงานตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้แล้ว ในกรณีที่รัฐสภาสามารถเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยเสียงข้างมากภายใน 21 วัน ประธานาธิบดีต้องแต่งตั้งบุคคลผู้ที่ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่สืบทอดตำแหน่งต่อไป ในกรณีเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยุบสภาได้ (มาตรา 68) ย่อมทำให้ระบบรัฐสภาเยอรมนีมีรัฐบาลบริหารงานประเทศได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

ประการที่สาม นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ส่วนรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เป็นกลไกที่มุ่งผลต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง แม้จะปรากฏว่ามีการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยเสียงข้างมากในรัฐสภา ประธานาธิบดีสหพันธ์มีอำนาจเพียงการถอดถอนนายกรัฐมนตรีสหพันธ์เท่านั้น (มาตรา 67 อนุมาตรา 1) แต่ประธานาธิบดีสหพันธ์มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีใหม่ได้ (มาตรา 64) การเปิดอภิปรายจึงไม่จำเป็นต้องมีการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งทำให้เสียเวลาและเกิดภาพพจน์ความแตกแยกของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม หากมีการคัดเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยเสียงข้างมากของรัฐสภาและมีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีคนเก่า นายกรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่ใหม่ อาจเสนอคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต่อประธานาธิบดีสหพันธ์เพื่อการแต่งตั้งใหม่อยู่ดี (มาตรา 64)

ด้วยเหตุผลนี้ จึงเห็นได้ว่าแนวคิดให้ระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพเป็นไปอย่างต่อเนื่องของระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญย่อมมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพและบังคับใช้อยู่มาจนถึงปัจจุบันนี้

3.3 การประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติ

พื้นฐานความคิดในระบบรัฐสภา รัฐบาลมีความชอบธรรมในการบริหารราชการที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาและต้องรับผิดชอบต่อการเมืองต่อรัฐสภาด้วยการอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และในขณะเดียวกันรัฐบาลมีสิทธิยุบสภาได้ (Woodhouse, 2004) ในการนี้ การดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลจำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายทางรัฐสภามีความล่าช้า จึงมีความจำเป็นทางนิติบัญญัติเป็นกลไกใช้เป็นเครื่องมือในการประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติในการบริหารตามนโยบายของรัฐบาลอันแถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวปรากฏตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 และตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949

1) การประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958

ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มาตรา 49 วรรคแรก บัญญัติรัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปก่อนเข้ารับหน้าที่ ในการนี้ รัฐสภาควบคุมนโยบายของรัฐบาลด้วยการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตาม มาตรา 49 วรรคสองและวรรคสาม หากรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลต้องลาออกตามมาตรา 50 อย่างไรก็ตามการบริหารตามนโยบายของรัฐบาลมีความจำเป็นต้องอาศัยอำนาจกฎหมาย แต่กระบวนการร่างพิจารณากฎหมายมีความล่าช้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้ รัฐบาลสาธารณรัฐจำเป็นต้องมีกลไกทางกฎหมายในการร้องขอการประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติต่อรัฐสภา (promulgation of law) ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มาตรา 49 วรรคสาม ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าว นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Assemblée-nationale, 2010c) เห็นว่าเป็นระบบรัฐสภาที่สมเหตุสมผล (rationalized parliamentary system) ทำให้ระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพ

มาตรา 49 วรรคสามบัญญัติว่า

“ภายหลังจากการหารือในคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีอาจแถลงรับผิดชอบนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรในการผ่านร่างกฎหมาย ในกรณีดังกล่าวนี้ ให้ถือเสมือนหนึ่งว่าบทบัญญัติเช่นนั้นได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เว้นแต่ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

รัฐบาลภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงต่อมา และบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนในการลงมติจากสภาผู้แทนราษฎรตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในวรรคก่อน”

ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสดังกล่าวให้อำนาจรัฐบาลร้องขอประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติต่อรัฐสภาได้ในการประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเพียงวาระเดียว และการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ ให้ถือว่ารัฐสภาเห็นชอบด้วยแล้ว นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Williams, 1968) เห็นว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ที่ทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายของรัฐบาล ในการแก้ไขความอ่อนแอของรัฐบาลในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 และเป็นเครื่องมือกลไกสำคัญของรัฐบาลในสมัยสาธารณรัฐ ที่ 5 ในการแก้ไขปัญหาของชาติได้ตลอดรอดฝั่งมาอยู่ถึงปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ตาม การประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติของรัฐบาลดังกล่าว รัฐสภาอาจเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงต่อมา หากได้รับได้เสียงข้างมากในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้นตาม มาตรา 49 วรรคสาม จึงเห็นว่าการประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติของรัฐบาลอยู่ในความควบคุมนโยบายของรัฐสภามาโดยตลอด (Assemblée-nationale, 2010d)

2) การประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949

ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ในระบบรัฐสภามีอำนาจมากในการบริหารประเทศ ในขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ต้องรับผิดชอบในนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลในกรณีมีความจำเป็นและเป็นการเร่งด่วน จำต้องต้องอาศัยอำนาจกฎหมายรับรองไว้ ซึ่งกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายทางนิติบัญญัติไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวิทยาการเมืองได้ ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ในการร้องขอต่อรัฐสภาในการประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม การประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติของรัฐบาลสหพันธ์ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนอันเกี่ยวเนื่องจากนโยบายบริหารของรัฐบาลสหพันธ์เท่านั้น อีกทั้งรัฐบาลสหพันธ์ต้องผูกพันรับผิดชอบทางการเมืองในนโยบายบริหารตามกฎหมายที่ได้ประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาอาจขอยุติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลสหพันธ์ได้ (มาตรา 68 ประกอบด้วยมาตรา 81)

มาตรา 81 บัญญัติว่า

“(1) ภายใต้บทบัญญัติ มาตรา 68 ในกรณีไม่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดีสหพันธ์ โดยการร้องขอของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ และโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา (สภาซีเนท) สามารถ

ประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติในร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่รัฐบาลแถลงว่ามีความเร่งด่วน แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร อำนาจดังกล่าวนี้ให้ใช้บังคับกับร่างกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ได้เสนอ และร้องขอความไว้วางใจตามมาตรา 68 แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

(2) ในกรณีที่มีประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติแล้ว สภาผู้แทนราษฎรไม่รับร่างกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง หรือในกรณีที่มีการแปรญัตติในร่างกฎหมายดังกล่าว และรัฐบาลสหพันธ์แถลงว่าไม่อาจรับการแปรญัตติในลักษณะเช่นนั้นได้ ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว เมื่อวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบในร่างกฎหมายดังกล่าว การลงมติของวุฒิสภาตามเงื่อนไขข้างต้นอาจใช้ได้ ในร่างกฎหมายดังกล่าวที่ยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรภายในสี่สัปดาห์ ภายหลังจากที่มีการเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎร

(3) ในระหว่างการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ ในร่างกฎหมายอื่นที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร อาจนำมาเสนอและถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง ภายในระยะเวลาหกเดือนนับแต่ประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติในครั้งแรก เมื่อระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลง นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ที่ประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติไม่สามารถประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติได้อีก

(4) กฎหมายที่ตราขึ้นตามความในวรรคสอง ไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข ยกเลิกหรืองดเว้นการใช้บังคับกฎหมายบางส่วนหรือทั้งหมดได้”

การประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 ดังกล่าว เป็นการเสริมสร้างความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพในความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ในการแก้ไขปัญหาประเทศด้วยการประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติ แต่การประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัตินี้ต้องเป็นเรื่องที่จำเป็นและเร่งด่วนเกี่ยวกับนโยบายบริหารของรัฐบาลเท่านั้น แม้ว่าร่างกฎหมายนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว อย่างไรก็ตาม การประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัตินี้ ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามนโยบายการบริหารของรัฐบาลสหพันธ์ นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาอาจขอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

ในการนี้ ในกรณีที่มีการประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ เกี่ยวด้วยการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญสหพันธ์รับรองไว้ ย่อมตกอยู่ภายใต้การบังคับตามหลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธ์ มาตรา 19 ซึ่งการประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์

ในร่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นต้องไม่ขัดต่อสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ และอาจตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 93 ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ตาม มาตรา 19 และตามหลักสัดส่วน (principle of proportionality) ด้วย (Goold, Lazarus, & Swiney, 2007)

3.4 ระบบพรรคการเมืองใหญ่

ระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาและรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งในพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองจึงมีส่วนสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐ ที่ 5 ค.ศ. 1958 บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมการเลือกตั้งและเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยอิสระและการดำเนินการโดยอิสระเสรีด้วย มาตรา 4

มาตรา 4 บัญญัติว่า

“พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต้องดำเนินการที่เอื้อประโยชน์ในการบริหารการเลือกตั้ง การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องจัดตั้งได้โดยอิสระ และดำเนินการกิจการงานพรรคโดยอิสระ พรรคการเมืองต้องเคารพในหลักการอำนาจอธิปไตยและประชาธิปไตย”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสดังกล่าว เห็นว่าพรรคการเมืองฝรั่งเศสต้องดำเนินการในการบริหารการเลือกตั้ง และดำเนินการเป็นผู้นำทางการเมือง ที่มีบทบาทสำคัญเป็นสื่อกลางแสดงถึงความต้องการของประชาชนนำมากำหนดเป็นนโยบาย (Assemblée-nationale. 2010e)

ส่วนรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 21 บัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองว่า

“พรรคการเมืองมีส่วนในการเสริมสร้างตามเจตนารมณ์ทางการเมืองของปวงชน การตั้งพรรคการเมืองย่อมกระทำได้โดยเสรี องค์กรของพรรคต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย พรรคการเมืองต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินของพรรคให้ประชาชนทราบ

ไม่ว่ากรณีด้วยทางวัตถุประสงค์ในเหตุผลใด หรือความประพฤติของสมาชิกพรรค พรรคการเมืองใดที่มุ่งขัดขวางหรือทำลายระบอบประชาธิปไตยเสรี หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเยอรมนีดังกล่าว แสดงว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองกิจการงานของพรรคการเมืองเป็นการดำเนินการทางการเมืองโดยเสรี และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

หรือทำลายระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งในปัจจุบันนี้ ประเทศเยอรมนีมีหลายพรรคการเมือง แต่มีพรรคการเมืองใหญ่อยู่สองพรรค ได้แก่ พรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย (Christian Democratic Union Party – [CDU]) และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party – [SDP]) ซึ่งสองพรรคการเมืองใหญ่เป็นระบบพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพในการจัดรัฐบาล (Darlington, 2010)

อย่างไรก็ตาม จากการวิวัฒนาการในระบบรัฐสภามาสู่ระบบอำนาจเดียวด้วยการเลือกตั้งผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงเป็นตัวแทนจากกลุ่มสังคมที่แตกต่างกันเพื่อการบริหารนโยบายตามสัญญาประชาคมที่ให้ไว้ พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญเป็นศูนย์กลางความเชื่อมโยงโครงสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากผลงานการศึกษาพรรคการเมืองในระบบรัฐสภาหลายประเทศทั่วโลกในรัฐสมัยใหม่ของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Croissant & Markel, 2004) พบว่าพรรคการเมืองมีผลต่อความมีเสถียรภาพในระบบรัฐสภา และระบบเลือกตั้งมีผลต่อระบบพรรคการเมืองในระบบรัฐสภาที่สมเหตุสมผล (rationalized parliamentary system) ซึ่งในระบบรัฐสภายืดหลักเสียงข้างมากในรัฐสภา การมีพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคที่ขาดเสียงข้างมากสนับสนุนในรัฐสภามีผลต่อความมีเสถียรภาพในระบบรัฐสภา

พรรคการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญมีผลต่อความมีเสถียรภาพของระบบรัฐสภาในระบบอำนาจเดียวภายใต้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ประชาธิปไตยในรัฐสมัยใหม่ในการเลือกตั้งผู้แทนตามสัญญาประชาคมสมาชิกรัฐสภา และรัฐบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งจากการศึกษาระบบพรรคการเมืองของศาสตราจารย์ ดร. เฮอ์เบิร์ต คิสส์เชลท์ (Kitschelt, 1995) เรื่องการประยุกต์ใช้ในการตั้งพรรคการเมืองในรัฐสมัยใหม่ได้แบ่งพรรคการเมืองออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงาน (programmatic party) ระบบพรรคการเมืองที่มีบารมีโน้มน้าว (charismatic party) และระบบพรรคการเมืองที่มีการอดหนุน (clientele party)

1) ระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงาน

พรรคการเมืองที่มีแผนงาน (programmatic party) เป็นพรรคการเมืองที่มีแผนงานเฉพาะตามนโยบายของพรรคเป็นหลัก เพื่อหาคะแนนเสียงนิยมจากผู้มีสิทธิออกเสียงตั้งจากหลากหลายสังคม และนำมากำหนดนโยบายของพรรคที่ชัดเจน เป็นอุดมการณ์ความคิดที่สอดคล้องตามสังคมวิทยาการเมืองในการหยังเสียงคะแนนนิยมจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งพรรคการเมืองที่มีแผนงานดังกล่าวได้ดำเนินการจัดทำแผนงานตามนโยบายของพรรคไว้หลายนโยบายเป็นตัวเลือกให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้เห็นจุดเด่นในนโยบายพรรคตนเมื่อได้เปรียบเทียบกับพรรคการเมืองอื่นที่ไม่มีนโยบายดังกล่าวเมื่อจัด

ตั้งรัฐบาล ซึ่งพรรคการเมืองที่มีแผนงานดังกล่าวได้จัดตั้งรัฐบาลแล้ว จะดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้ตามสัญญาประชาคม (Croissant & Markel, 2004)

ระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงานดังกล่าว เป็นพรรคการเมืองที่สามารถเชื่อมโยงผู้มีสิทธิออกเสียงกับนโยบายของพรรคคนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเรียกคะแนนนิยมจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งระบบพรรคการเมืองดังกล่าวจึงมีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งและมีความมั่นคงถาวรในพรรคของรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่มากกว่าระบบพรรคการเมืองที่มีบารมีโน้มน้าวและพรรคการเมืองที่มีการอดหนุน (Kitschelt, 1995)

2) ระบบพรรคการเมืองที่มีบารมีโน้มน้าว

พรรคการเมืองในระบบดังกล่าวนี้ เป็นระบบที่ดำเนินการโดยผู้นำของผู้ที่มีบทบาทในการพูดโน้มน้าวผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยอาศัยบารมีส่วนตนในการโน้มน้าวคะแนนเสียงนิยมทางการเมืองซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามคำโน้มน้าวโดยมิได้กำหนดแนวทางนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นระบบ แต่เป็นการเรียกร้องเสียงความนิยมสนับสนุนของพรรคการเมืองโดยวิธีการโน้มน้าว ย่อมเป็นการยากในการคาดหวัง 'ได้ว่าจะได้รับคะแนนนิยมจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้' ทั้งนี้ ระบบพรรคการเมืองดังกล่าวไม่มีจุดยืนในนโยบายของพรรคที่แน่นอนเป็นแนวทางในการจัดตั้งรัฐบาลตามนโยบายพรรค ดังเช่นพรรคการเมืองที่มีแผนงาน การโน้มน้าวในคะแนนเสียงนิยมจากผู้มีสิทธิการเลือกตั้งย่อมไร้ประสิทธิภาพ อีกทั้ง เป็นการโน้มน้าวในหลักการที่เป็นอุดมการณ์ความคิดของบุคคลคนเดียวในพรรคมากกว่านโยบายอุดมการณ์ของพรรค เป็นการขัดต่อพื้นฐานหลักประชาธิปไตยตามสัญญาประชาคมที่ให้ไว้ (Kitschelt, 1995)

3) ระบบพรรคการเมืองที่มีการอดหนุน

ระบบพรรคการเมืองที่มีการอดหนุน (clientele party) เป็นระบบที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของพวกพ้องในการสร้างคะแนนเสียงนิยมจากการเลือกตั้งเมื่อได้จัดตั้งรัฐบาลจะได้จัดการผลประโยชน์ทางการเมือง การดำรงตำแหน่งทางการเมือง การจัดสรรงบประมาณเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง หรือการสร้างประชานิยมในกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งระบบพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ถือหลักผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นหลักในการหาคะแนนเสียงนิยมจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จึงเป็นพรรคการเมืองที่ดำเนินการสวนทางกับรัฐประชาธิปไตยทั้งหลาย (Kitschelt, 1995)

จากการศึกษาวิจัยของศาสตราจารย์ ดร. เฮอ์เบิร์ต คิสส์เชลท์ (Kitschelt, 1995) ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงาน เป็นระบบพรรคการเมืองที่มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนแน่นอนเป็นรูปธรรมตามที่ได้หยั่งเสียงความต้องการจากหลากหลายสังคม เมื่อได้จัดตั้งรัฐบาลแล้วได้ดำเนินการตามนโยบายตามสัญญาประชาคม จึงเป็นระบบพรรคการเมืองที่สามารถเชื่อมต่อ

ความต้องการของประชาชนมาบริหารตามนโยบาย ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเลือกลงคะแนนให้ระบบพรรคการเมืองดังกล่าวมากกว่าระบบพรรคการเมืองอื่น ๆ เป็นทางให้มีเสียงข้างมากสนับสนุนในรัฐสภา ครั้นเมื่อได้จัดตั้งรัฐบาล จึงเป็นระบบพรรคการเมืองที่มีผู้นำที่เข้มแข็งและมีความมั่นคงถาวรในพรรคของรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่

นอกจากนี้ จากการศึกษาของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Croissant & Markel, 2004) เห็นว่า ระบบพรรคการเมืองทั้งสามระบบ ได้แก่ ระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงาน ระบบพรรคการเมืองที่มีบาร์มีโน้มน้าว และระบบพรรคการเมืองที่มีการรุดหนุน เนื่องจากการวิวัฒนาการทางสังคมวิทยาการเมืองของพรรคการเมืองในรัฐประชาธิปไตยทั้งหลาย พรรคการเมืองต่าง ๆ มีทั้งสองระบบ หรือในบางรัฐมีทั้งสามระบบผสมผสานกัน ซึ่งการศึกษาพบว่าระบบพรรคการเมืองใดที่มีผลต่อความมีเสถียรภาพในรัฐประชาธิปไตยนั้น หากอุดมการณ์ความคิด (ideology) ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงมีมากกว่าบุคคลนิยม (personalism) และอุปการะนิยม (clientelism) ย่อมมีผลทางบวกเป็นพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพ ในทางกลับกัน ในกรณีที่อุดมการณ์ความคิดของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงมีน้อยกว่า ย่อมมีผลทางลบเป็นพรรคการเมืองที่ไร้เสถียรภาพ

แนวความคิดการพัฒนาระบบพรรคการเมืองในรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ต่อมา จากการศึกษาวิจัยระบบพรรคการเมืองในรัฐสมัยใหม่ของศาสตราจารย์ ดร. ซาร์โตริ (Sartori, 1997) พบว่าระบบพรรคการเมืองในรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่มี 5 ลักษณะของระบบพรรคการเมือง ได้แก่ระบบที่มีพรรคการเมืองเหนือกว่า (predominant party) ระบบพรรคการเมืองสองพรรค (two party systems) ระบบพหุนิยมจำกัด (limited pluralism) ระบบพหุนิยมอย่างมาก (extreme pluralism) และระบบพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อย (atomized party)

1) ระบบที่มีพรรคการเมืองเหนือกว่า

ระบบพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นพรรคการเมืองที่มีทั้งบาร์มีและมีอิทธิพลเหนือกว่าเพียงพรรคเดียว แม้จะมีการแข่งขันการรับเลือกตั้งโดยเสรี พรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าวย่อมมีบาร์มีและมีอิทธิพลทางการเมืองที่เหนือกว่าพรรคการเมืองอื่น ที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งเสมอ ซึ่งการจัดตั้งรัฐบาลแม้เป็นรัฐบาลผสม และอยู่ครบวาระรัฐบาลอยู่เสมอ ส่วนอีกพรรคการเมืองอื่นอาจเข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสม แต่ไม่อาจจัดตั้งรัฐบาลได้ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเมือง ดังนั้น อำนาจทางการเมืองจึงตกอยู่ในระบบพรรคการเมืองเดียว รัฐบาลจึงมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก หรือแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเลย (Sartori, 1997) ดังเช่นพรรคการเมืองญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 1993 พรรคการเมืองอินเดีย ในปี ค.ศ. 1977

2) ระบบพรรคการเมืองสองพรรค

ระบบพรรคการเมืองสองพรรคประกอบด้วยสองพรรคการเมืองใหญ่ที่หลักกันจัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนที่ได้รับจากการเลือกตั้ง ส่วนพรรคการเมืองอื่นๆ อาจเป็นไปได้ในลักษณะเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งในระบบพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ที่มีความเข้มแข็งในการรับเลือกตั้งเสียงข้างมาก ในรัฐสภา ย่อมจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคเดียวและไม่จัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งระบบพรรคการเมืองดังกล่าว จึงเป็นระบบที่รัฐบาลมีเสถียรภาพมากระบบหนึ่ง (Croissant & Markel, 2004) ดังปรากฏพรรคการเมือง อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน

3) ระบบพหุนิยมจำกัด

ระบบพรรคการเมืองพหุนิยมจำกัด เป็นระบบพรรคการเมืองที่มีพรรคการเมืองตั้งแต่ 3 ถึง 5 พรรคการเมือง และระบบดังกล่าวไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคใดพรรคหนึ่งสามารถจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ แต่เป็นการจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม จึงเป็นการแบ่งปันอำนาจทางการเมืองในรัฐบาล และรัฐบาลจะเปลี่ยนไปตามรัฐบาลผสมดังกล่าวเป็นเกณฑ์ (Sartori, 1997) พรรคการเมืองในระบบดังกล่าว ปรากฏตามพรรคการเมืองไต้หวันในปัจจุบัน

4) ระบบพหุนิยมอย่างมาก

ระบบพรรคการเมืองดังกล่าว เป็นระบบพรรคการเมืองที่มีพรรคการเมืองตั้งแต่ 6 พรรคการเมืองขึ้นไป ซึ่งไม่มีพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งรัฐบาลมีอายุสั้น ส่วนใหญ่รัฐบาลจะอยู่ไม่ครบวาระของรัฐบาลในทุกยุค ปรากฏตามพรรคการเมืองอิตาลี และไทย ในปี ค.ศ. 2001 (Croissant & Markel, 2004)

5) ระบบพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อย

ระบบพรรคการเมืองดังกล่าวประกอบด้วยพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมากมายหลายพรรคการเมืองที่หาจุดยืนทางการเมืองไม่ได้ อีกทั้งไม่มีลักษณะเป็นโครงสร้างขององค์กรที่ถาวร และขาดความมีเสถียรภาพของระบบพรรคการเมือง ซึ่งระบบพรรคการเมืองดังกล่าวจึงมีลักษณะที่แตกแยก (fragmentation) และลักษณะที่แตกแยกของระบบพรรคการเมืองดังกล่าว ย่อมมีผลต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาลเสมอ (Croissant & Markel, 2004)

อย่างไรก็ตาม ความมีเสถียรภาพของระบบรัฐสภาในรัฐสมัยใหม่ ได้แก่ระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ (two party systems) ดังเช่นระบบรัฐสภาฝรั่งเศส และเยอรมนี (Darlington, 2010) ซึ่งพรรคการเมืองในระบบดังกล่าวมิใช่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรคเท่านั้น ยังประกอบด้วย

พรรคการเมืองอื่น ๆ อีกหลายพรรคการเมือง จึงเห็นว่าระบบพรรคการเมืองในระบบรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ มีระบบพรรคการเมืองที่มีระบบหลายพรรคการเมืองทั้งสิ้น ซึ่งระบบพรรคการเมืองที่มีระบบหลายพรรคการเมืองเกิดปัญหาความแตกแยก (fragmentation) ที่มีผลต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาลในรัฐสมัยใหม่

ในการนี้ ตามผลงานศึกษาวิจัยของ Croissant & Merkel (2004) ในเรื่องระบบพรรคการเมืองในรัฐสมัยใหม่จำนวน 30 ประเทศ ในส่วนของระบบรัฐสภาไทยพบว่า ระบบพรรคการเมืองไทย เป็นระบบพรรคการเมืองที่มีบารมีโน้มน้าว (charismatic party) และระบบพรรคการเมืองที่มีการอุดหนุน (clientele party) ผสมผสานกันทั้งสองระบบ และไม่พบว่าระบบพรรคการเมืองของไทยเป็นระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงาน (programmatic party) แต่อย่างไร ในลักษณะเช่นนี้ ระบบรัฐสภาไทยในระบบอำนาจเดียวจึงไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพในระบบรัฐสภามาตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ ระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงาน เป็นระบบพรรคการเมืองที่สามารถเชื่อมโยงผู้มีสิทธิออกเสียงกับนโยบายของพรรคตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกรัฐสภามีเสียงข้างมากสนับสนุนในรัฐสภา เป็นทางให้เกิดผู้นำที่เข้มแข็งและมีความมั่นคงถาวรในพรรคการเมืองของรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่มากกว่าระบบพรรคการเมืองที่มีบารมีโน้มน้าว และพรรคการเมืองที่มีการอุดหนุน (Kitschelt, 1995)

นอกจากนี้ จากการศึกษาาระบบพรรคการเมืองที่มีระบบหลายพรรคการเมือง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความแตกแยกในระบบพรรคการเมืองและความเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมืองในรัฐสมัยใหม่จำนวน 30 ประเทศในระบบรัฐสภาตามผลงานของ Croissant & Merkel (2004) พบว่า ในส่วนของรัฐสภาไทยมีความแตกแยกในระบบพรรคการเมืองอยู่ในระดับสูงมีค่าทางสถิติ 5.03 และมีความเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมืองอยู่ในระดับสูงมีค่าทางสถิติ 28.64 ซึ่งมีค่าความแตกแยกในระบบพรรคการเมืองและมีค่าความเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมืองอยู่ในระดับสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ในระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญมีผลต่อความไร้เสถียรภาพในระบบรัฐสภาไทย ดังปรากฏตามข่าวหนังสือพิมพ์ในทุกวันนี้

3.5 ระบบการเลือกตั้ง

พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อที่มาของสมาชิกรัฐสภา ระบบพรรคการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความมีเสถียรภาพในระบบรัฐสภา ซึ่งระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงาน เป็นระบบที่มีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งและมีความมั่นคงถาวรในพรรคของรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่มากกว่าระบบพรรคการเมืองอื่น อีกทั้งระบบพรรคการเมืองของระบบรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ในรัฐสมัยใหม่ไม่ว่าเป็นระบบพรรคการเมืองใดประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ระบบการเลือกตั้งจึงเป็นปัจจัยตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการสร้างระบบพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพในระบบรัฐสภา

จากการศึกษาวิจัยในเรื่องระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในรัฐสมัยใหม่ของ นักกฎหมายและนักวิชาการหลายท่าน (Lijphart, 1994; Nohlen, Grotz & Hartmann, 2001; Taagepar, 1998) ต่างพบว่าระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบสัดส่วน (proportional representation) มีผลต่อการสร้างระบบพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพของระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงาน (programmatically party) มากกว่าระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบพหุพรรค (plurality system) ทั้งนี้ มีปัจจัยสำคัญหลายประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง: ระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบพหุพรรค ในระบบเลือกตั้งเบอร์เดียว หรือระบบเลือกตั้งเขตเดียว ในการเลือกตั้งทั่วไปมีผลต่อการแข่งขันเลือกตั้งระหว่างบุคคลต่อบุคคลของผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีใช่เป็นการแข่งขันเลือกตั้งระหว่างพรรคการเมือง (Cain, Ferejohn & Fiorina, 1987) และสภาผู้แทนในระบบรัฐสภาส่วนมากในการแข่งขันเลือกตั้งจะเสนอผลประโยชน์ตอบแทนส่วนตัวในท้องถิ่น หรือสิ่งที่ได้ให้คำมั่นใจไว้ของบุคคลผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมากกว่า การดำเนินงานตามนโยบายของพรรคการเมือง จึงเป็นการเสนอโครงการในเรื่องส่วนตัวและสิ่งของเพื่อแลกกับคะแนนเสียงสนับสนุนการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการทำลายระบบนโยบายพรรคการเมือง และเป็นการทำลายความเป็นผู้นำทางพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ (Carey, 2000) นอกจากนี้ การเสนอผลประโยชน์ตอบแทนในการแข่งขันเลือกตั้งของผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งเพียงมีผลเป็นการชั่วคราวระยะสั้นเพื่อเรียกคะแนนนิยมเท่านั้น ไม่มีผลต่อการดำเนินการตามนโยบายพรรคการเมืองแต่อย่างใด เป็นการสวนทางกับการสร้างระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงาน (Cox & Morgenstern, 2000)

ส่วนระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เป็นระบบการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ซึ่งความสำเร็จในการเรียกคะแนนเสียงนิยมมาจากนโยบายพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพ และผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสามารถดำเนินการตามนโยบายพรรคเพื่อเรียกคะแนนเสียงนิยมจากผู้ลงคะแนนเสียง และพรรคการเมืองสามารถดำเนินการตามนโยบายพรรคที่กำหนดไว้เมื่อได้รับเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาลได้โดยง่ายมากกว่าระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบพหุพรรคในระบบเลือกตั้งเบอร์เดียวเขตเดียว (Taagepar, 1998)

ประการที่สอง: ระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบพหุพรรค ในระบบเลือกตั้งเบอร์เดียว หรือในระบบเลือกตั้งเขตเดียว เป็นระบบการเลือกตั้งที่ก่อให้เกิดหลายพรรคการเมืองที่มีสิทธิรับเลือกตั้ง ซึ่งก่อให้เกิดระบบพรรคการเมืองบาร์มีโน้มน้าว และระบบพรรคการเมืองที่มีการอุดหนุน มากยิ่งขึ้น เมื่อได้จัดตั้งรัฐบาลผสมแล้ว ย่อมเป็นทางให้เกิดการถกเถียงกันและการตอบสนองแก่กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นทางให้เกิดความแตกแยกทางการเมือง รัฐบาลไร้เสถียรภาพ และไร้ประสิทธิภาพ รัฐบาลมีอายุสั้น มีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีหลายชุดในรัฐบาลเดียวกัน

ส่วนระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เป็นระบบการเลือกตั้งที่ไม่ก่อให้เกิดระบบพหุพรรค ซึ่งระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนการก่อให้เกิดระบบพรรคการเมืองใหม่ตามนโยบายตามแบบสัดส่วนที่มีเสถียรภาพ และเป็นแนวทางการจำกัดการซื้อเสียงขายสิทธิได้มากกว่าระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบพหุพรรค

ประการที่สาม: ระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบพหุพรรค ในระบบเลือกตั้งเบอร์เดียว หรือในระบบเลือกตั้งเขตเดียว ก่อให้เกิดการหวังผลประโยชน์ตอบแทนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งที่ตนต้องลงคะแนนเลือกตั้งให้ นั่นได้สิ่งใดเป็นการตอบแทน และผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งคนใดให้ผลประโยชน์มากกว่า ย่อมก่อให้เกิดระบบพรรคการเมืองที่ไม่พึงปรารถนา และการได้รับชัยชนะในการแข่งขันรับเลือกตั้งมาด้วยผลประโยชน์ตอบแทนทั้งสิ้น เมื่อได้จัดตั้งรัฐบาลแล้วย่อมหาช่องทางถนอมทุนคืนในทางมิชอบในระบบรัฐสภา เป็นช่องทางนำไปสู่การซื้อเสียงขายชื่ออย่างเป็นระบบและก่อให้เกิดเป็นทางถือนักปฏิบัติกันมาว่า การลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้รับสมัครเลือกตั้งต้องมีผลประโยชน์ตอบแทนมากกว่าการยึดหลักนโยบายของพรรคการเมืองในการบริหารประเทศโดยรวม

ส่วนระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เป็นระบบการเลือกตั้งที่ก่อให้เกิดระบบพรรคการเมืองใหม่ตามนโยบายใหม่ที่มีเสถียรภาพ ซึ่งพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งสามารถบริหารจัดการได้ตามนโยบายที่เสนอไว้ตามสัญญาประชาคมโดยแท้ อีกทั้งก่อให้เกิดการลงคะแนนเสียงให้แก่นโยบายของพรรคการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ตอบแทนส่วนตัว ซึ่งทำให้เกิดพรรคการเมืองที่มีแผนงานได้รับคะแนนเสียงข้างมากสนับสนุนในรัฐสภา ทำให้ระบบรัฐสภามีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (Nohlen, Grotz & Hartmann, 2001)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน จึงเป็นระบบการเลือกตั้งที่ก่อให้เกิดระบบพรรคการเมืองใหม่ตามนโยบายใหม่ที่มีเสถียรภาพ และลดการซื้อเสียงขายสิทธิในการเลือกตั้ง และการจากศึกษาวิจัยเปรียบเทียบผลของระบบเลือกตั้งในความแตกแยกของพรรคการเมืองในยุโรปและเอเชีย ตามผลงานของ Croissant (2001) พบว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีผลต่อการรวมตัวของพรรคการเมืองตามนโยบายมากกว่าระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบพหุพรรค ย่อมมีความหมายว่าระบบการเลือกตั้งพหุพรรคมีผลต่อความแตกแยกของพรรคการเมืองมากกว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนนั่นเอง จึงเห็นว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีผลก่อให้เกิดระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงานตามนโยบายที่มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ เป็นระบบรัฐสภาที่สมเหตุสมผลอันแท้จริง ดังปรากฏระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949

4. บทสรุป

จากความล้มเหลวการนำระบบรัฐสภาอังกฤษมาปรับใช้เกิดปัญหาความไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพของรัฐสภา อีกทั้งการปราศจากการถ่วงดุลอำนาจและการบิดเบือนการใช้อำนาจเป็นปัญหาต่อการใช้อำนาจรัฐ ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในระบบรัฐสภาจึงได้นำแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) เป็นระบบรัฐสภาที่สมเหตุสมผล (rationalization of parliamentary system) เป็นแนวความคิดสร้างกลไกระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ประกอบด้วย ความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง ระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติ ระบบพรรคการเมืองใหญ่ และระบบการเลือกตั้ง เหล่านี้ เป็นกลไกสำคัญในระบบรัฐสภาที่สมเหตุสมผลในระบบอำนาจเดี่ยวที่ประเทศต่าง ๆ ในรัฐสมัยใหม่ที่นำไปปรับใช้เพื่อเสริมสร้างระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แนวความคิดให้ระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพด้วยการสร้างระบบกลไกให้ มีผู้นำที่เข้มแข็งในการแก้ไขปัญหาของประเทศ และเป็นระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพเป็นไปอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการถอดถอนนายกรัฐมนตรี แต่ระบบรัฐสภาในระบบอำนาจเดี่ยวคงดำเนินการทางรัฐสภาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยการประกาศความจำเป็นทางนิติบัญญัติโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามนโยบายที่บริหาร ส่วนระบบพรรคการเมืองใหญ่ เป็นปัจจัยสำคัญต่อความมีเสถียรภาพของรัฐสภา อีกทั้งระบบการเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อระบบพรรคการเมือง ซึ่งระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนก่อให้เกิดระบบพรรคการเมืองที่มีแผนงาน และมีผลต่อความแตกแยกของพรรคการเมืองน้อยกว่าระบบการเลือกตั้งพหุพรรค ที่เป็นระบบเลือกตั้งเบอร์เดียวหรือระบบการเลือกตั้งเขตเดียว

ระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภาในรัฐสมัยใหม่ มีแนวความคิดการสร้างระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพก่อน จึงมีแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจในระบบอำนาจเดี่ยว และการถ่วงดุลอำนาจระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภา ย่อมเห็นวาระบบอำนาจเดี่ยวในระบบรัฐสภาในรัฐสมัยใหม่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบที่สมบูรณ์แบบแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- Andries, E. M. (1999). **On the German constitution – fiftieth anniversary: Jacques Maritain and the 1949 Basic Law (Grundgesetz).** *Emory International Law review*, 13(1), 1-75.
- Assemblée-nationale. (2010a). **General presentation of French political institutions.** Paris: The National Assembly in the French Institutions.
- Assemblée-nationale. (2010b). **The president of the republic.** Paris: The National Assembly in the French Institutions.
- Assemblée-nationale. (2010c). **The use of the rights to amend.** Paris: The National Assembly in the French Institutions.
- Assemblée-nationale. (2010d). **The national assembly and the senate: General characteristics of the parliament.** Paris: The National Assembly in the French Institutions.
- Assemblée-nationale. (2010e). **The political parties.** Paris: The National Assembly in the French Institutions.
- Bogdanor, V., & Rudden, B. (1995). **Comparing constitution.** Oxford: Clarendon Press.
- Cain, B., Ferejohn, J., & Fiorina, M. (1987). **The personal vote: Constituency service and electoral independence.** Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, J. M. (2000). **Parchment, equilibria and institutions.** *Comparative Political Study*. 33(6/7).
- Carcassonne, H. (2002). **The principles of the French constitution.** London: French Embassy.
- Chrimes, S. D. (1953). **English constitution history. (2nd., ed.).** London: Oxford University Press.
- Croissant, A. (2001). **Electoral politics in Southeast and East Asia: A comparative perspective.** Heidelberg: University of Heidelberg.
- Croissant, A. & Markel, W. (2004). **Political party formation in presidential and parliamentary system.** Heidelberg: University of Heidelberg.

- Darlington, R. (2010). **German political system**. Retrieved May 6, 2010, from <http://www.rogerdarlington.me.uk/Germanpoliticalsystem.html>
- Fombad, M. C. (2008). **Constitutional reforms in French and their implications for constitutionalism in francophone Africa**. Gaborone, Botswana: University of Botswana.
- Goldwin, A. R. & Kauman, A. (1988). **Constitution makers on constitution making**. Washington DC : American Enterprise Institute for Publics Policy Research.
- Goold, B., Lazarus, L., & Swiney, G. (2007). **Public protection, proportional and the search the balance**. London: University of Oxford.
- Hallbronner. K. (1999). **Fifty years of the basic law-migration, citizenship and asylum, The fifty years of German Basic Law Conference**. John Hopkins University: American Institute for Contemporary German Studies.
- Halter, U. R. (1996). **High time for a checkup: Progressivism, populism and constitutional review in Germany**. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- Harutunyan, G., & Mavčič, A. (1999). **Constitutional review and its development in the model world**. Yerevan: Liubjana
- Heinrich, H. G. (2001). **The hierarchy of legal norms in CEE constitutional system**. Vienna: University of Vienna.
- Kitschelt, H. (1995). **Programmatic party cohesion in emerging postcommunist democracies: Russia in comparative context**. Sage Journal. 35, 1228 -1256.
- Lijphart, A. (1994). **Electoral systems and party systems: A study of twenty –seven democracies, 1945 – 1990**. Oxford: Oxford University Press.
- Lindseth, P. (2004). **The paradox of parliamentary supremacy: Delegation, democracy and dictatorship in Germany and France, 1920s -1950s**. The Yale Law Journal. 113: 1341 – 1415.
- Locke. J. (1689), **Separation of Powers, Second Treatise, Section 143, 144, 150, 159. Chapter 10**. Retrieved May 6, 2008, from University of Chicago <http://pressw-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch10s3.html>
- Lõhmus, M., & Tõnisson, I. (2006). **Capital city management in Estonia, Latvia and**

- Lithuania after restoring their independence.** *Halduskultuur*,7(1): 50 -77.
- Michalowski, S., & Woods, L.(1999). **German constitutional law: The Protection of civil liberties.** England: Dartmouth Publishing.
- Montesquieu, 1748. Thomas Nugent. Trans. (2001). **Spirit of Laws, Book 6, CH. 2, BK.11, CHS. 1-7,** Chicago: University of Chicago, 2001.
- Nohlen, D., Grotz, F., & Hartmann, C. (2001). **Elections in Asia and the Pacific, Vols I & II.** Oxford: Oxford University Press.
- Politics by Aristotle written 350 B.C.E. Book Seven. Jowell Benjamin trans. (2000) Retrieved September 14., 2009, from <http://www.classic.s.mit.edu/aristotle/politics.7.seven.html>
- Preece, A. A. (2002). **The development of bicameral parliamentary system.** University of Queensland Papers. *Volume 9*, September 3, 2002. 1-16.
- Rousseau, J. J. 1764. . Cole Trans., (2001). **Social Contract or Principles of Political Rights.** Retrieved May 6, 2008, from <http://www.constitution.org/iir/socon.htm>
- Schmitz, G. (1988). **The opposition in a parliamentary system.** Ottawa: Political and Political and Social Affairs Division.
- Sartory, G. (1997). **Parties and party system: A framework for analysis.** Wivenhoe Parks: University of Essex.
- Taagepar, R. (1998). **How electoral systems matter for democratization.** *Democratization*, (5)4.
- Uhr, J. (2005). **Ministerial responsibility.** Sydney: Australian National University Press.
- Vile, M. J. C. (1998). **Constitutionalism and the separation of powers.** Indiana: Indianapolis, Libertyfund.
- Williams, M. P. (1968). **The French parliament (1958-1967).** London: George Allen and Unwin.
- Woodhouse, D. (2004). **UK ministerial responsibility in 2002: The tale of two resignations.** *Public Administration*. 82: 1, 2004. 1 – 19.
- Wormuth, F. D. (2002) **The origins of modern constitutionalism.** New York: Happer & Brothers Publishers,

ใบสมัครสมาชิก “วารสารศาลรัฐธรรมนูญ”

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ

เจ้าของ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 326 ถนนจักรเพชร แขวงวังบูรพาภิรมย์
เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

สมัครสมาชิก ค่าสมาชิก 300 บาท
(1 ปี 3 เล่ม รวมค่าจัดส่งทางไปรษณีย์)

ราคาจำหน่าย เล่มละ 120 บาท

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ชื่อ-สกุล.....

ที่อยู่..... รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์..... โทรสาร.....

ประจำปี พ.ศ..... เล่มที่.....

ตั้งแต่ พ.ศ..... ถึง พ.ศ.....

เล่มที่..... (ระบุให้ชัดเจน)

พร้อมนี้ได้แนบนาณัติ

สั่งจ่าย ปณฝ.ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 10125 / เซ็คธนาคาร / ตัวแลกเงิน จำนวนเงิน..... บาท

โดยสั่งจ่ายในนาม ผู้อำนวยการส่วนการคลังและพัสดุ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ: ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 (อาคาร A)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร 10210 โทร. 02 141 7777

หรือ ติดต่อโดยตรงได้ที่ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
โทร. 0 2623 9600 ต่อ 3145, 3149 โทรสาร 0 2623 9646

การส่งบทความหรือข้อคิดเห็นเพื่อลงพิมพ์ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญและการติดต่อเรื่องอื่นๆ โปรดส่งหรือติดต่อบรรณาธิการวารสารศาลรัฐธรรมนูญ ณ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมแจ้งสถานที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้สะดวก หากผู้เขียนใช้นามแฝง โปรดแจ้งนามจริงในหนังสือนำส่งบทความหรือข้อคิดเห็นนั้นด้วย



วารสาร

ISSN 1513-1246

ศาลรัฐธรรมนูญ Constitutional Court Journal

ปีที่ 12 เล่มที่ 35 เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม พ.ศ. 2553

ที่ปรึกษา

คณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญ

บรรณาธิการ

นายเชาวนะ ไตรมาศ

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายสนิท จรอนันต์

นายปัญญา อุดชาชน

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์

กองบรรณาธิการ

นายณดล ช.สรพงษ์

นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์

นายสาโรช โชติพันธุ์

นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไฉ

นางจริยา อัครรักษ์

นางวิภาวรรณ หะวานนท์

นายธีรพงษ์ ธิติธำกูร

นางสาววราภรณ์ อมราพิทักษ์

พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์

นายกมล โสคติโกคา

นายสิทธิพร เสาภายน

นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์

นางสาวกฤติยา อรรถการ

นายชาญณรงค์ วีระขจร

นายกาญจน์ วรกุล

นางอัจฉริยา อนันตพงศ์

นายชวลิต ศรีโฉมงาม

นายสำราญ นานบุตร

นายบุญเสริม นาคสาร

คณะเจ้าหน้าที่

นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์

นายมนตรี กนกวาริ

นายชัยวิทย์ เดชมโนไพบูลย์

นางสาวปัทมา กลิ่นแก้ว

นายวรศักดิ์ สุทธิธัญญานิษ

นางสาวศิวาภรณ์ เฉลิมวงศ์

นายเวทิน รัตนพันธ์

นายจักรกฤษณ์ ศรีชัยภูมิ

นางสาวสุมาภรณ์ ศรีม่วง

นายชลภูมิ เย็นทรง

นายธงไชย คงมงคล

นายก่อเกียรติ สุระกา

นางสาวณัฐิยา ศรีศักดิ์

นายฐิติพงศ์ ฤกษ์เย็น

นายเจนวิวัฒน์ ต้องประสงค์

นายวิศรุต คิตติ

ว่าที่ร้อยตรี กัมพล อยู่มนัธรรมา

นายเฉลิมชล เกษจุโลม

นายชูศักดิ์ โพธิ์คัง

สถานที่ติดต่อ :

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

326 อาคารบ้านเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ ถนนจักรเพชร

แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

โทรศัพท์ 0 2623 9600 ต่อ 3145, 3149 โทรสาร 0 2623 9646

<http://www.constitutionalcourt.or.th>

การสมัครเป็นสมาชิก :

ค่าสมัครสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ปีละ 300 บาท (รวมค่าจัดส่งไปรษณีย์)

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในวารสารศาลรัฐธรรมนูญเป็นวรรณกรรมของผู้เขียน

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 (อาคาร A)
120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500

www.constitutionalcourt.or.th E-mail: feedback@constitutionalcourt.or.th